Zeitschrift: Zeitschrift für schweizerisches Recht = Revue de droit suisse = Rivista di diritto svizzero = Revista da dretg svizzer : Halbband II. Referate und Mitteilungen des SJV

Herausgeber: Schweizerischer Juristenverein

Band: 25 (1906)

Artikel: Convient-il d'introduire dans le Code Civil Suisse des dispositions spéciales sur les opérations des Caisses d'épargne?

Autor: Martin, E.-Léon

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-896578

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: 11.07.2025

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

Convient-il d'introduire dans le Code Civil Suisse des dispositions spéciales sur les opérations des Caisses d'épargne?

Second Rapport

par Ern.-Léon Martin, licencié en droit, notaire à Genève.

Introduction.

Se doute-t-on dans nos cantons romands qu'il y a une „question des Caisses d'épargne", que dans d'autres parties de la Suisse des désastres financiers l'ont mise plus d'une fois à l'ordre du jour et que, devant la gravité des pertes éprouvées, les milieux les plus divers demandent avec instance que d'énergiques mesures soient prises pour sauvegarder l'épargne nationale?

Certes les quelques spécialistes de nos cantons qui suivent avec intérêt les progrès continus des établissements d'épargne appellent de leurs vœux une intervention législative dans ce domaine; mais le public, le grand public comme le petit public, ne s'en préoccupe nullement.

La raison en est aux multiples objets, d'un intérêt sinon d'une importance supérieurs, qui sollicitent l'opinion publique et aussi, disons-le sans orgueil, à l'excellente organisation de nos institutions cantonales d'épargne.

Personnellement, au moment où nous avons entrepris de répondre à la question posée par la Société Suisse des Juristes, nous étions dans un état d'âme tout pareil à celui de nos concitoyens et il nous paraissait parfaitement superflu de tirer du repos et de l'oubli, pour attirer sur elle l'attention du législateur fédéral, une matière laissée jusqu'à présent sans inconvénient à l'entière compétence des Cantons.

La besogne des Chambres fédérales nous semblait suffisamment grande et ardue sans qu'il fût besoin de charger ses ordres du jour d'une nouvelle affaire.

„L'une fait tort à l'autre et Monsieur le Curé,
„De quelque nouveau saint charge toujours son prône."

Après l'étude que nous venons de faire avec l'aide précieuse des matériaux assemblés et savamment coordonnés par M. le Dr. Siegmund nous sommes absolument convaincu:

1° Qu'il faut en rabattre de la tranquillité satisfaite avec laquelle nous envisageons la situation des établissements d'épargne de nos cantons romands.

2° Que le moment actuel est tout à fait favorable pour réaliser sans beaucoup de discussions ni de formalités un immense progrès dans le sens de la protection efficace des dépôts d'épargne.

Le magistral rapport de M. le Dr. Siegmund nous dispense d'entrer dans tous les détails statistiques, historiques et juridiques de la question. Nous nous bornerons à exposer sommairement les faits et les motifs à l'appui de nos conclusions.

Auparavant observons que l'on peut envisager le sujet proposé à notre délibération sous deux angles.

Nous plaçant au point de vue strictement juridique, nous pouvons examiner de quelle nature sont les rapports de droit qui résultent du dépôt par A, dans la Caisse d'épargne de B, d'une somme d'argent, et de la délivrance par B à A d'un carnet d'épargne. Posée de cette façon la question ne suscite que des discussions d'école, d'une importance pratique nulle et, avouons-le, à notre avis, parfaitement insipides.

Mais il y a mieux à faire que de s'évertuer à rattacher les opérations des caisses d'épargne aux normes classiques du droit des obligations. Considérant, d'une part, les caisses d'épargne dans leur rôle social et, d'autre part, leur clientèle dans les éléments qui la composent, nous devons nous demander si des dispositions de droit civil ne seraient pas propres à assurer, pour le plus grand bien de tous, le bon fonctionnement des caisses et la sécurité des dépôts qui leur sont confiés.

Là est la question principale, là est la question intéressante. Nul doute que ce ne soit celle que la Société des Juristes a voulu poser. A vrai dire, elle n'est guère une question de droit. Elle ne lui appartient que par son petit côté. Pour y répondre, il faudrait être à la fois statisticien, économiste, financier et juriste. A la statistique d'assembler les faits et de les coordonner. A l'économie politique et à la science financière de les vérifier, de scruter les motifs et les causes et de proposer les moyens. Le juriste n'apparaît qu'à la fin, „in cauda venenum", pour conseiller des mesures de défiance et demander des garanties.

La matière est nouvelle. Il s'agit d'innover. Jusqu'à présent, sauf deux ou trois nobles exceptions, les législations cantonales ont gardé sur ce point un silence prudent. On s'est contenté du droit commun, des lois créant ou autorisant les caisses officielles et des règlements spéciaux.

Et pourtant le sujet est grave et sérieux. Le rôle social joué par les Caisses d'épargne, leur importance économique n'échappent à personne. L'épargne n'est-elle pas caractérisée comme un capital en formation, un capital à l'état embryonnaire et, si la société veut procurer à cet aspirant à la vie capitaliste une heureuse naissance, ne doit-elle pas l'entourer de tous les soins et de tous les ménagements que réclame son état intéressant?

Et puisque notre pouvoir législatif est justement occupé à élaborer avec ardeur un droit civil fédéral unifié, n'est-il pas opportun de rechercher si, par quelques dispositions à insérer dans le futur Code Fédéral, pierres de taille vite façonnées, auxquelles on trouverait facilement une place dans le vaste édifice national, on n'atteindrait pas rapidement le but proposé?

Qu'on n'oublie pas cependant, nous le répétons, que légiférer sur l'épargne et son organisation est affaire de financier et d'économiste bien plus que de juriste. J'insiste sur ce point, non pas que j'entende commettre, vis-à-vis de mes collègues de la Société des Juristes, l'impolitesse de douter de leurs aptitudes à trancher des questions de cet ordre, mais

afin qu'il me soit donné acte des réserves que je fais sur ma compétence personnelle lorsque je viendrai à les aborder.

§ 1. Quelques mots sur les Caisses d'épargne en Suisse, dans le passé et le présent.

Le premier rapporteur a rendu à la cause des Caisses d'épargne le service méritoire de poser la question de leur législation sur des bases historiques et scientifiques sérieuses.

Le premier, il a tenté une étude d'ensemble sur une matière que chaque canton a marquée de son empreinte spéciale.

Il a été, à vrai dire, aidé dans cette étude par quelques travaux fragmentaires de ses devanciers, au premier rang desquels il faut citer les études de M. Guillaume Fatio, directeur d'une Caisse d'épargne à Genève, celles de M. A. Naef, statisticien cantonal à Aarau, et celles de l'Union Suisse du Commerce et de l'Industrie.

Mais ces publications avaient un caractère statistique et économique prédominant, alors que le côté législatif restait dans l'ombre.

Nous pouvons donc actuellement bâtir sur un terrain solide et scientifiquement exploré.

Les plus anciennes de nos Caisses poussent des racines jusqu'aux dernières années du dix-huitième siècle. Au début, ce sont des institutions philanthropiques. Le but recherché est de procurer aux sous des „petites gens“ un asile plus assuré que le fond d'un bas de laine, tout en les faisant profiter d'un petit intérêt, et d'encourager ainsi les habitudes d'épargne. L'argent afflue; les caisses se remplissent; il faut trouver à tout cet argent des placements avantageux et l'on se met à prêter sur hypothèques ou contre toutes autres garanties.

Alors l'ère du bénéfice commence, les bons établissements constituent des réserves, s'installent plus solidement ou même font profiter la collectivité de leur prospérité.

En même temps apparaît l'homme d'affaires. Frappé de la facilité que rencontrent les Caisses d'Epargne à se procurer de l'argent si profitable, qui ne demande qu'à se reposer et

qui n'exige qu'un taux médiocre, il crée des établissements privés. Une petite concession sur le taux l'introduit favorablement auprès de la clientèle, l'argent arrive et bientôt sert à alimenter de fructueuses opérations de banque et de bourse. L'affaire prospère, les risques grandissent, alors l'institut privé se métamorphose plus ou moins ouvertement en société par actions ou en association à responsabilité limitée.

D'où les nombreuses Spar- und Leihkassen de la Suisse allemande.

Et la recherche de l'épargne devient générale. Même les grands établissements de crédit, les puissances financières des villes industrielles entrent dans la lice et cherchent à attirer à leurs guichets les petites sommes et les petites fortunes en créant des services d'épargne.

Ainsi les rôles changent: le placement de l'épargne n'est plus, pour les institutions qui la sollicitent, le seul but à atteindre, mais un moyen de s'enrichir.

Il faut pourtant concéder que les institutions d'épargne ne se sont pas toutes laissé entraîner dans ce courant si positif. Plusieurs anciens établissements des villes sont restés des Caisses d'épargne pures, ne recherchant de bénéfice que dans l'intérêt général.

Et d'autre part, le mouvement social a suscité, encouragé et créé des Caisses d'épargne s'adressant à des catégories particulières de déposants: Caisses de fabriques, Caisses scolaires, Caisses Raffeisen, etc.

Inutile d'insister sur les conséquences à certains égards remarquables de cet épanouissement des Caisses d'épargne.

La plupart participant au grand train des affaires font courir à leurs déposants les plus grands risques. D'habiles dispositions, imprimées sur les livrets, permettent aux dépositaires d'invoquer de plus ou moins longs délais de remboursement. En temps ordinaire, on n'en fait pas usage, mais aux jours mauvais, elles peuvent admirablement avantager les autres créanciers qui, eux, n'ont pas à observer ces délais. Ce qui fait qu'à l'heure actuelle, l'épargne suisse dépasse le milliard et n'est garantie par aucune mesure efficace.

L'opinion publique s'est plusieurs fois réveillée de sa torpeur. Après un désastre, elle a réclamé énergiquement une intervention de l'autorité. Des propositions ont été faites, des rapports déposés. Mais peut-on dire que, sous l'empire de la législation actuelle, ces efforts aient aboutis, peut-on dire qu'il y ait encore à espérer quelque chose sur le terrain de l'initiative cantonale, quand on constate, avec M. Siegmund: qu'un seul canton, St-Gall, possède une loi spéciale sur les Caisses publiques et privées, encore que le privilège qu'elle accorde aux déposants soit inconstitutionnel; qu'Argovie a bien inscrit dans sa constitution le droit pour l'„Etat" de surveiller les institutions de crédit, mais que ce contrôle ne s'exerce que par la voie d'une statistique, il est vrai, remarquablement comprise; qu'à Zurich une loi spéciale, très ingénieusement combinée pour sauvegarder les intérêts des déposants, a échoué devant le vote populaire; et que partout ailleurs les Caisses d'épargne privées sont affranchies de toute espèce de surveillance et leurs déposants laissés à la merci des actes délictueux ou des erreurs de jugement de leurs administrateurs?

Ce que l'entente amiable n'a pas réussi à faire,[1]) ce que la législation cantonale n'a pu réaliser que très imparfaitement, la législation fédérale se doit à elle-même de le mener à bien.

Elle y réussira, si, rejetant bien loin derrière elle toute idée de tirer profit pour la caisse fédérale d'une immixtion dans ce nouveau domaine, elle s'efforce de mettre debout un système simple et pratique de protection des déposants.

Que ce soit celui proposé par M. le Dr. Siegmund ou un autre, peu importe, pourvu qu'il s'inspire d'idées très libérales et que, faisant la part belle aux cantons, dont pas un n'a démérité, il s'abstienne de créer une organisation bureaucratique et vexatoire.

---

[1]) A Berne on a cherché à réaliser la grande réforme des Caisses d'épargne en les réunissant sous un même „Verband" qui assurerait le contrôle de chacune d'elles; mais le nombre des caisses affiliées diminuant chaque année, on peut considérer cet essai comme infructueux.

§ 2. Premier contrôle. — La statistique.

Votre rapporteur vous a exposé l'état actuel de l'épargne en Suisse. Je n'y reviens pas.

Je me bornerai à insister sur la nécessité qu'il y a d'organiser une statistique annuelle et scientifique de l'épargne nationale; au besoin d'édicter des mesures législatives pour lui donner un caractère officiel et obligatoire.

Jusqu'à présent le Bureau fédéral de statistique s'est borné à éditer à ses frais le travail que lui fournissait gratuitement M. Guillaume Fatio.

Une bonne statistique est le seul moyen de se rendre un compte exact de l'évolution de l'épargne, par les renseignements qu'elle fournira sur les dépositaires et sur les déposants.

Elle sera la boussole qui orientera les efforts des Caisses d'épargne vers des directions nouvelles.

Au point de vue qui nous occupe, la statistique sera le premier organe du contrôle que l'on demandera à la législation de créer.

La situation du canton d'Argovie nous en fournit un exemple.

L'Argovie est le pays béni des Spar- und Leihkassen, soit des caisses dangereuses, puisqu'elles pratiquent en réalité avec l'argent des déposants toutes les opérations de banque.

Les inconvénients de cette situation sont fortement atténués par l'existence d'une statistique légale et obligatoire, établie avec une grande compétence par le statisticien cantonal M. Naef. Il s'agit là mieux que d'une simple statistique, mais presque d'une vérification d'écritures.

Les Caisses doivent donner périodiquement leurs bilans et leurs comptes de profits et pertes. Le Bureau cantonal y puise tous les éléments d'une statistique serrée qui est publiée par les soins de l'Etat.

Les excellents effets de cet essai cantonal sont une précieuse indication de ce qui devrait se faire sur le terrain fédéral. Le Bureau fédéral devrait être doté de fonds suffisants pour publier une statistique générale de tout le pays.

Nous pensons que le Conseil fédéral serait compétent pour lui fournir par des arrêtés spéciaux des armes contre les récalcitrants.

La législation fédérale a donné au Conseil fédéral la mission d'établir toute espèce de statistique qu'il jugera convenable dans l'intérêt du pays.

N'en résulte-t-il pas pour lui le droit d'édicter toutes mesures propres à se procurer les éléments de ce travail?

Il serait désirable que cette statistique nous indiquât notamment:

qui pratique la recherche de l'épargne;

si cette recherche de l'épargne est l'objet principal ou accessoire de l'activité du dépositaire;

quel est le taux de l'intérêt servi;

quel est le maximum admis pour chaque déposant;

quel emploi est fait des fonds déposés.

Afin de rassurer les déposants qui, pour des motifs plus ou moins respectables, tiennent par dessus tout à ce que l'Etat ne connaisse pas le montant de leur avoir, les organes de la statistique ne pourraient exiger autre chose que des renseignements anonymes.

Nous parlerons plus loin d'un contrôle plus direct encore de l'Etat. Il ne serait de même acceptable et accepté que si le contribuable a la certitude que l'Etat n'a pas le pouvoir de l'utiliser dans des buts fiscaux.

§ 3. Convient-il de définir dans la loi la notion d'épargne?

C'est de l'épargne qu'il s'agit et comme ce terme reviendra fréquemment dans les dispositions à édicter, il faut s'entendre sur sa signification.

Est-il nécessaire de le définir dans la loi? Nous pensons que cela est inutile et que cela est dangereux.

Il nous faut cependant chercher à décomposer le terme usuel d'épargne dans ses éléments. Non pas que nous voulions essayer de le rattacher à des notions juridiques déterminées, mais afin de nous convaincre de l'inutilité d'une pareille tentative.

Il y a, en effet, dans la notion d'épargne, un élément subjectif que la loi ne peut préciser. En fait, ce n'est pas sur l'épargne elle-même que l'on cherche à légiférer, mais sur le dépôt d'épargne, non en tant que prêt à intérêts, mais en tant que placement d'épargne (notion toute économique).

Firmes.

Les établissements qui reçoivent des dépôts d'épargne s'intitulent généralement „Caisses d'épargne" ou „Caisses d'épargne et de prêts". Ou bien si le trafic de l'épargne n'est pour eux qu'un accessoire, ils offrent au public un service dit „service d'épargne" et reçoivent des „dépôts d'épargne".

Les opérations faites sous cette forme par de tels établissements sont certainement celles sur lesquelles nous voulons légiférer.

Mais il faut se garder de fonder notre loi sur cette seule base superficielle et de dire que „stricto sensu", la loi ne s'appliquera qu'aux établissements qui s'intitulent „Caisse d'Epargne" ou ont une branche d'activité dite „service d'épargne".

En France, où une disposition analogue existe, on cherche à éluder la loi en employant des termes équivalents: „Prévoyance", „Société Mutuelle", etc. L'on peut aussi, sous le titre vague de „Caisse de dépôts", „Caisse populaire" ou „Caisse de familles" pratiquer l'épargne, ou la dissimuler sous une appellation figurée „L'Abeille", „La Ruche", „La Fourmi".

Nous connaissons aussi des banques qui, sous leur raison sociale personnelle, société en commandite ou société en nom collectif, reçoivent des dépôts d'épargne.

Cependant la dénomination d'„épargne" sera toujours celle qui aura le plus d'effet sur le public; à ce titre, nous pourrons la retenir comme étant un des caractères principaux de l'établissement d'épargne et dire, avec M. de la Palice, il y a dépôt d'épargne (stricto sensu) lorsqu'il est fait appel au public sous le vocable de „l'épargne".

Maximum.

Un deuxième élément caractéristique du dépôt d'épargne est la limitation du dépôt à un maximum. Cette mesure est

prise autant dans l'intérêt général du public que dans l'intérêt particulier du déposant.

Dans la mesure du possible, l'argent déposé ne doit être ni un compte-courant, ni un placement définitif. Le compte-courant entraîne trop de mouvements de fonds et trop d'écritures pour que son acceptation ne nuise pas à la bonne marche de la Caisse d'épargne. Il laisse à supposer qu'il est en corrélation avec un commerce ou une industrie pour lesquels sont faites les banques de crédit.

Le dépôt doit être limité, parce qu'il ne doit pas faire l'objet d'un placement définitif. Le rôle d'un établissement d'épargne n'est pas de drainer le capital, mais de lui fournir le moyen de se constituer en toute sécurité. Pour devenir capital, l'argent devra sortir de la caisse et prendre une des nombreuses formes qui le sollicitent.

Dans l'intérêt même des timorés que l'achat des titres effraie, il est préférable de ne pas leur permettre de confier tout leur avoir à un même débiteur, fût-il garanti par l'Etat, et de mettre ainsi tous leurs œufs dans le même panier. Nos voisins français qui ont traversé les crises redoutables de la guerre et des révolutions sont là pour l'attester.

En outre, l'établissement d'épargne bien compris doit chercher a avoir toujours plus de déposants et non toujours plus d'argent. Il ne doit pas avoir un capital trop considérable à gérer, pour lequel il ne puisse trouver un emploi facile et d'une surveillance aisée.

Pour les mêmes raisons, dans une caisse d'épargne bien comprise, le dépôt déjà limité quant au montant de chaque versement, sera limité quant au montant du versement initial et quant aux versements annuels.

Ces limitations qui poursuivent des buts d'ordre économique seraient d'excellents signes caractéristiques du compte d'épargne. Le malheur est qu'elles existent plus dans l'idéal que dans la réalité.

Il appartient à la loi ou au réglement de les déterminer. Pour être d'un bon effet, elles devront être faciles à modifier, sans trop de formalités, au gré des conditions économiques révélées par les statistiques.

De toutes ces limitations, l'essentielle et la plus fréquemment admise est la limitation du montant total du dépôt à un maximum. Nous rappelons cependant que certaines Caisses d'épargne, celles d'Italie par exemple, ne la connaissent pas, ce qui répond probablement à une situation financière que l'on ne rencontre pas chez nous.

Nous excluons comme élément caractéristique du dépôt d'épargne la stipulation d'un minimum de versement. Cette limitation n'a aucune base économique et n'a dû germer que dans les cervelles bureaucratiques d'employés qui n'aiment pas à prendre la plume pour 20 ou 30 centimes.

L'émission de timbres-épargne, le prêt de tirelires et d'autres mesures analogues rendent la fixation d'un minimum absolument inutile.

Taux.

Le dépôt d'épargne ne comporte-t-il pas un taux spécial plus élevé que celui des comptes ordinaires d'argent disponible et qui le distinguerait de ceux-ci?

C'est très généralement le cas, les sommes étant, dans l'intention des déposants, confiées pour un temps illimité qui permet aux établissements d'épargne de trouver à ces fonds un placement rémunérateur, tout en conservant un disponible suffisant pour faire face aux retraits.

Le taux est parfois notablement plus élevé, sans qu'on puisse affirmer qu'il y aura toujours un écart entre l'intérêt servi par la caisse d'épargne et celui des comptes de commerce.

Retenons donc comme caractère relatif du dépôt d'épargne, la supériorité du taux, mais écartons du nombre de ces caractères l'obligation de dénoncer dans un délai fixé le remboursement de tout ou partie du dépôt.

Cette réserve d'un délai de remboursement, nous le croyons, tout au moins nous l'espérons, est appelée à disparaître.

L'épargne, sauvegarde des mauvais jours, ou formation lente du capital, doit être toujours à disposition pour être employée au moment propice.

Toutes stipulations de délais sont impuissantes devant la panique, justifiée ou non.

Et que si certaines personnes abusent des facilités que les Caisses d'épargne accordent pour placer et retirer immédiatement après leurs fonds, ces inconvénients ne sauraient prévaloir, au profit des caisses, sur ceux qu'il y a pour leurs clients d'être dans l'obligation de parlementer et de perdre du temps pour retirer des fonds qui, en somme, leur appartiennent.

A la rigueur, admettons-nous, puisque nous parlons de délai, la clause dite de „sauvegarde" permettant aux Caisses dans un malheur public (guerre, révolution), de demander à l'Etat d'édicter un délai obligatoire destiné à éviter des réalisations désastreuses ou impossibles. C'est l'état de nécessité qui, comme toujours et partout, fait loi.

Livrets.

Les versements effectués aux établissements d'épargne ainsi que les remboursements par ces derniers font presque toujours l'objet d'une double comptabilié. Il en est passé écriture à la fois sur les livres de la Caisse et sur un livret remis à chaque déposant. La délivrance de tels livrets est, comme le fait de s'intituler „Caisse d'épargne", un motif suffisant pour soumettre ceux qui la pratiquent à notre loi.

C'est même à notre avis, au point de vue qui nous occupe, le moins mauvais des caractères apparents du dépôt d'épargne.

Par là, nous n'entendons pas seulement les livrets intitulés „livrets d'épargne" mais d'autres livrets dissimulant l'épargne sous le nom de „dépôts".

Non pas que nous voulions assimiler à l'épargne les comptes plus ou moins mouvementés pour la commodité desquels les banques délivrent des livrets, même si ces comptes sont toujours créditeurs. Mais bien parce que nous voudrions viser les dépôts que reçoivent certains petits banquiers de petites villes, dépôts confiés sou après sou et qui font l'objet de carnets tout semblables à ceux des Caisses d'épargne, sans en porter le titre.

Cette sorte de financiers de bourgades, „gérants de rentiers", prêteurs à la petite semaine et hélas quelques fois même aussi . . . . . notaires, sont la meilleure clientèle des offices de faillites souvent aussi des cours d'assises. Du moment qu'ils prennent l'argent de leur entourage sous forme de livret, il ne faut pas manquer de les placer sous le joug bienfaisant de la loi.

De l'examen ci-dessus des éléments constitutifs du dépôt d'épargne, nous concluons que la loi ne doit pas tenter d'énoncer une définition du dépôt d'épargne et qu'il convient de laisser à la jurisprudence le soin de décider quand il y aura lieu d'appliquer les dispositions légales sur les Caisses d'épargne.

Le juge seul pourra discerner, dans chaque cas concret, s'il y trouve les caractères constitutifs du dépôt d'épargne, dont aucun n'est obligatoire et dont aucun n'est absolu.

De la combinaison de plusieurs d'entre eux naîtra pour lui la certitude qu'il peut à coup sûr faire application de la loi.

§ 4. Autorisation de l'Etat.

Ainsi que l'a établi le premier rapporteur, plusieurs cantons connaissent l'interdiction de recevoir des dépôts d'épargne sans autorisation de l'autorité.

Nous avons mentionné la statistique obligatoire comme une première mesure de préservation des intérêts des déposants d'épargne; l'autorisation gouvernementale en serait une deuxième.

Il ne s'agit pas ici d'un contrôle permanent, mais de l'examen des conditions sous lesquelles l'impétrant se propose de pratiquer la recherche de l'épargne.

On peut se demander s'il est bien judicieux et bien nécessaire de créer ainsi une main mise de l'Etat sur toutes les institutions privées de l'épargne. La liberté absolue à cet égard a-t-elle partout porté de mauvais fruits? Certes pas d'une façon absolue. Je n'en veux pour preuve que ce qui existe dans mon canton d'origine.

Le Canton de Genève ne connaissait jusqu'à ces dernières années que deux Caisses d'Epargne, à l'antipode l'une de l'autre. L'une, quasi officielle, quoique créée sous la forme de fondation indépendante de l'Etat, est dirigée par un conseil de dix-huit membres, tous nommés par le Conseil d'Etat. Ses opérations sont contrôlées et approuvées par celui-ci. L'autre est absolument libre. Longtemps simple société en commandite, elle s'est volontairement placée sous le contrôle d'un vérificateur des comptes en se constituant en société anonyme. Toutes deux ne font pas d'autres opérations que de recevoir des dépôts et d'employer leurs fonds. Et certes ni l'une, engendrée par l'Etat et dirigée par des administrateurs choisis par lui dans le grand commerce, la haute banque, le barreau, le notariat et .... la politique, ni l'autre, forte surtout du crédit personnel de ses dirigeants, n'ont jamais donné lieu à aucune plainte. C'est dire que le besoin de fortifier leur contrôle ne s'est pas fait sentir.

Cependant plusieurs des établissements de crédit de la place ont inauguré des comptes d'épargne et rien ne nous dit que d'autres, d'une solidité inférieure, ne fassent bientôt de même, ni que quelques banques d'importation étrangère, comme nous en avons vu apparaître ces derniers temps, ne viennent tenter fortune chez nous et, étoiles brillantes, mais filantes, ne nous laisser que la trace cuisante de leurs exploits.

Il ne convient donc pas aux cantons qui vivent sous ce rapport dans la plus absolue quiétude d'ignorer ce qui se passe dans d'autres parties de la Suisse où l'épargne alimente tout naturellement la banque locale, de petite envergure, à la fois établissement de crédit, caisse hypothécaire et caisse d'épargne, et où les mauvaises opérations, quand il y en a, réalisent en fidèles confédérées la devise ancienne „Qui touche l'un, touche l'autre".

En outre l'activité que déploient les établissements de crédit, même les plus sérieux, à solliciter l'épargne est un fait nouveau dont nous devons tenir compte.

Nous admettons donc que la future législation pose le principe de l'autorisation préalable de l'autorité compétente.

Nous pensons qu'il suffit de poser le principe et de dire:

„*Aucun établissement financier, commercial ou industriel, ne peut solliciter et recevoir des sommes d'argent, sous forme de dépôts d'épargne, sans avoir préalablement obtenu l'autorisation de l'autorité compétente*".

Cela institue d'emblée une enquête sur la solvabilité et la moralité de l'impétrant, ce dernier étant appelé à expliquer dans quelles conditions il compte pratiquer la recherche de l'épargne. Le corollaire obligatoire de ce postulat, c'est le droit pour l'autorité compétente de suspendre et même de retirer l'autorisation qu'elle a octroyée, si le bénéficiaire faillit dans la mission qu'on lui a confiée.

Nous avons dit, tout à l'heure, autorité compétente. Précisons en disant que dans notre pensée cette autorité ne peut être qu'une autorité cantonale.

Ce n'est ni le lieu ni l'occasion de discuter des mérites réciproques des autorités cantonales et fédérales en matière d'administration et de contrôle. Il y a certaines administrations financières cantonales dont nous sommes peu enthousiaste, mais il est pour nous certain que l'établissement où le travailleur porte ses économies doit, pour le maintien de la confiance réciproque, avoir une organisation et une direction qui s'adaptent absolument à ses habitudes et qu'il puisse apprécier lui-même. La Caisse d'épargne est un des organes de la vie locale. Il faut supprimer toutes complications qui pourraient faire croire à des âmes simples que le charbonnier n'est plus maître chez lui, que d'autres que ceux qu'il connait et apprécie, manipulent ses deniers.

Si l'on investit l'autorité fédérale du pouvoir d'autoriser les établissements d'épargne, par une fatale conséquence, on ne pourra lui refuser le droit de les contrôler et de les inspecter, et on lui accordera une influence, qui à tort ou à raison, pourra être mal comprise et qui, comme nous l'exposerons plus tard, pourra avoir, cas échéant, de fâcheuses conséquences.

Avec le contrôle fédéral, nous entrevoyons la création de toute une organisation bureaucratique, pour laquelle il faudrait acquérir un hôtel spécial où un nombreux personnel dépouillera et entassera d'interminables piles de formulaires.

Quelques „baillis de l'épargne", solidement payés, parcourront les campagnes pour voir si tout, dans les malheureuses caisses d'épargne médiatisées, se passe conformément au règlement.

Enfin, nous le demandons, qui, de l'autorité fédérale ou de l'autorité cantonale, est mieux placée pour se faire une juste idée des véritables desseins de ceux qui veulent fonder une caisse d'épargne, pour enregistrer les bruits qui courent, en peser la valeur, contrôler exactement ce qui se passe dans le „Landernau" tout régional où la caisse déploie ses effets.

Aussi tenons-nous à préciser d'emblée nos intentions et à ne pas laisser insérer dans la législation le terme vague d'„autorité compétente" qui serait le vrai saut dans l'inconnu, la main dans l'engrenage.

Aussi n'adhérons-nous à cette expression „autorité compétente" qu'en la précisant sitôt après.

Afin qu'on ne puisse reprocher à notre système de permettre un manque d'égalité entre les cantons, nous admettons la création d'un recours de droit public contre toutes les décisions de l'autorité cantonale, au Tribunal fédéral ou à un tribunal administratif.

§ 5. Des garanties à donner aux déposants.

Il est certain que les clients des établissements d'épargne ont particulièrement droit à la sollicitude des pouvoirs publics.

Travailleurs, employés, petits commerçants, petits propriétaires, occupés du matin jusqu'au soir, le temps leur manque pour surveiller l'emploi qu'ils font de leurs économies, aussi affluent-elles aux Caisses d'épargne.

Combien n'en connaissons-nous pas de ces ouvriers dont le seul avoir est un dépôt d'épargne, sécurité de leur vieillesse, assurance contre les infirmités de l'âge. Sur le soir de la vie, tout ou partie du dépôt est transformé en une rente viagère ou sert à payer le droit d'entrée dans une maison de retraite où, mieux traité que dans les asiles officiels, le vieillard, conscient qu'il a payé son écot, finira dignement sa vie.

L'épargne qui, peu à peu s'augmente et s'arrondit, est un des plus puissants leviers de l'énergie humaine.

Inversément, quel coup porté à la source même des efforts les plus sains, quelle détresse morale, que de haines accumulées, de désespoirs engendrés, lorsque la canaillerie d'un banquier ou l'infidélité d'un directeur anéantit d'un seul coup cette imposante accumulation des plus nobles efforts.

Personne ne le méconnaît: la sécurité des dépôts d'épargne est d'une capitale importance moins au point de vue particulier des déposants que dans celui plus essentiel de la société, si grandement intéressée à la conservation de la richesse publique.

Garantie de l'Etat.

Conscients de l'importance sociale de l'épargne, certains gouvernements cantonaux ont pensé réaliser la sécurité absolue des dépôts en leur accordant la garantie de l'Etat.

Il ne faut pas s'exagérer la magnanimité de l'Etat, quand il accorde généreusement sa caution aux déposants.

D'abord, nous l'avons déjà vu, ce faisant, il travaille pour lui-même, en étendant sa protection sur la foule des modestes déposants qui sont la chair de sa chair.

Ensuite il n'accordera jamais la faveur de sa garantie à tous les établissements qui pratiquent l'épargne, mais à celui-là seul qu'il revêtira de son étiquette officielle.

En retour de sa haute protection, l'Etat trouvera bien des avantages. L'épargne populaire qui alimentera la caisse, lui fournira le moyen d'effectuer le prêt sur hypothèque, un service que l'Etat aurait dû forcément créer. Elle prêtera aux communes, aux établissements d'intérêt public, à l'Etat lui-même, dont elle sera le plus accommodant des banquiers.

Enfin, sans méconnaître les services que la garantie officielle peut rendre lorsqu'elle émane d'un état bien administré, il faut pourtant observer qu'elle n'est point absolue.

L'Etat tout puissant, qui l'a donnée aux jours heureux, ne se gênera pas pour la limiter, la retirer aux jours de grande crise. Nous n'inventons rien: la France en a fait l'ex-

périence en 1830, 1848 et 1870. Dans ces jours-là, la garantie de l'Etat, acculé aux pires extrêmités, n'est plus rien qu'un assignat sans valeur et le déposant s'aperçoit que „le moindre ducaton serait bien mieux son affaire".

La garantie de l'Etat n'est-elle pas aussi pour les administrateurs non responsables et non rétribués des Caisses d'épargne un oreiller de paresse qui, consciemment ou inconsciemment, les incline à ne pas envisager jusque dans leurs extrêmes conséquences les mesures financières qu'ils peuvent prendre? L'Etat nous garantit, il n'y a plus d'aléa et dès lors pourquoi ne participerions-nous pas à une telle entreprise qui se présente, pleine de promesses et grosse de fructueux bénéfices?

Emploi.

Avec beaucoup plus de conviction, nous préconisons comme seul moyen efficace d'assurer la sécurité des dépôts et de maintenir la confiance réciproque entre déposants et dépositaires le judicieux emploi des fonds confiés aux Caisses d'épargne.

Cet emploi, dans notre pensée, sera absolument libre, mais contrôlé.

Il sera doublé d'un privilège.

Emploi libre. La France est parmi les nations civilisées la seule qui pratique d'une manière à peu près absolue le régime du „Tout à l'Etat". Pas un denier qui ne soit employé, conformément à des règles rigides, en valeurs de l'Etat.

Eh bien dans ce pays il y a toute une littérature et une éloquente littérature contre les conséquences néfastes de ce système.

L'adduction à l'Etat de toute l'épargne populaire, non seulement viole les principes les plus élémentaires de la sécurité, mais encourage l'Etat à augmenter sans cesse sa dette, lui donne le moyen de la manipuler au gré des besoins de sa politique et de „truquer" les cours de la rente de façon telle que le public s'habitue à ce mensonge permanent. Enfin,

elle draine tous les capitaux, toutes les énergies et un de ses détracteurs s'écrie avec un comique émoi:

„De quelle perte de forces un pareil régime n'a-t-il été la cause? Combien d'énergies latentes n'ont-elles pas été étouffées? Varus, Varus, qu'as-tu fait de nos légions?"

Pour les mêmes raisons, mais par voie de déduction a contrario, nous ne pouvons donner notre suffrage qu'à un régime de libre emploi, contrôlé dans un esprit très libéral.

La loi doit bien se garder de préciser les conditions dans lesquelles doit se faire cet emploi.

L'étude de la statistique des placements faits par les Caisses d'épargne nous révèle en Suisse une diversité telle qu'il serait impossible et nuisible de vouloir imposer à tous les établissements une proportion rigide de telle et telle valeur.

L'épargne dans la campagne ne peut prendre la même forme qu'à la ville. Ici le crédit agricole sera monnaie courante, là il apparaîtra la plus imprudente des immobilisations, presque de la philanthropie. Et surtout, en matière d'épargne, pas de nationalisme, pas d'obstacles à des placements, même au-delà des mers, s'ils apparaissent avantageux à des administrateurs bien informés.

La liberté n'exclut pas la prudence mise en œuvre par un contrôle intelligent.

Et, encore un coup, nous croyons les autorités cantonales bien mieux placées pour instituer ou exercer ce contrôle que ne le pourrait faire la Confédération; la prospérité commune ne peut qu'y gagner. Et, surtout écartons du pouvoir fédéral toute envie, toute tentation de tomber dans les errements français en acquérant le pouvoir de canaliser dans son intérêt et celui de la caisse fédérale l'épargne publique. Que le crédit des caisses d'épargne soit toujours distinct et indépendant de celui de l'Etat.

Profitons de l'expérience de nos voisins et piétinons sur place plutôt que de nous acheminer à ce résultat.

Contrôle.

En quoi consistera ce contrôle que nous demanderons aux autorités cantonales d'exercer?

Il tendra à deux fins. Nous en verrons la raison tout à l'heure lorsque nous parlerons du privilège spécial accordé aux déposants d'épargne.

Contrôle de la qualité des valeurs en portefeuille. Par là nous n'entendons pas astreindre les caisses d'épargne à placer leur argent suivant des normes précises, tant pour cent en immeubles, tant en valeurs d'état, tant en hypothèques. Cette réglementation très séduisante en théorie est déplorable dans la pratique. Partout où telle disposition existe, les caisses font les plus grands efforts pour se dégager de ce corset de fer. On se réfugie dans des expédients, on épilogue sur les termes de la loi et on finit toujours par contourner savamment les interdictions les plus explicites. Et ce n'est que justice. La valeur et la solidité des placements sont des notions déjà trop relatives. Elles sont déterminées par des causes économiques qui ne se prêtent pas à une législation rigide. Ce qui est bon une année peut-être déplorable l'année d'après. Et si cela est vrai dans le sein d'un canton, à plus forte raison est-il préjudiciable et antiéconomique de vouloir soumettre les vingt-deux cantons à des règles uniformes.

Ce que nous entendons par contrôle de la qualité des valeurs, c'est la vérification des estimations que les livres des établissements d'épargne leur attribuent. Cette vérification se ferait chaque année ou chaque semestre par les organes du contrôle cantonal; dans le cours même des exercices, si l'autorité de contrôle en voit la nécessité.

Cela n'exclut pas le droit des contrôleurs d'ordonner, outre le redressement des bilans, la liquidation ou le remplacement de telles valeurs jugées dangereuses à conserver. En plus, l'autorité de contrôle devra être munie de moyens de contrainte efficaces: suspension, fermeture et liquidation d'office, sans préjudice d'amendes d'ordre pour les infractions minimes.

Les décisions des organes du contrôle peuvent être injustifiées ou abusives, aussi n'éprouvons-nous aucune hésitation à accorder aux établissements d'épargne un recours à l'autorité fédérale compétente (Tribunal fédéral ou Tribunal admi-

nistratif), qui aura ainsi le moyen de faire régner l'égalité pour toutes les caisses d'épargne.

§ 6. D'un privilège à accorder aux déposants?

Pour les établissements dont l'activité se limite à recevoir l'épargne et à en chercher le placement, le contrôle de l'emploi paraît devoir constituer une garantie suffisante.

En cas de déconfiture, les seuls créanciers sont les déposants d'épargne; l'actif social leur est réparti de plein droit, la constitution d'un gage ou l'octroi d'un privilège seraient indifférents,

Mais il peut se présenter et il se présente deux autres éventualités.

1° La Caisse d'épargne est constituée en raison sociale individuelle, en société en nom collectif ou en commandite. L'emploi des dépôts se fait conformément aux lois et règlements et l'autorité de contrôle ne peut que constater la régularité des opérations. L'associé à responsabilité illimitée fait des affaires personnelles sans pour cela employer nécessairement l'argent de la Caisse d'épargne, il spécule, cautionne, bref, devient débiteur de grosses sommes et tombe en faillite. Ses créanciers personnels peuvent se trouver en concours avec les déposants d'épargne et participer à la distribution de l'avoir social de la Caisse d'épargne. De là diminution du dividende et pertes des déposants.

2° Ou bien il ne s'agit plus d'une raison sociale personnelle, mais d'un établissement de crédit qui fait toutes les opérations de banque et qui, pour attirer à ses guichets les clients timides et les petites bourses, annexe à ses opérations ordinaires un service d'épargne. Dans le cas de faillite d'un pareil établissement, les créanciers d'épargne subiraient le même sort que les créanciers de commerce, leur perte pourrait être considérable.

Les risques indéniables qui résultent de cette situation ont fait naître l'idée d'obliger les établissements qui pratiquent accessoirement l'épargne à conférer à leurs déposants des garanties particulières.

Le premier rapporteur propose deux garanties.

a) La première est l'obligation pour toute Caisse d'épargne de constituer au profit de ses déposants d'épargne un gage, d'une somme égale à celle reçue, sur un stock de valeurs de tout repos.

Ce gage serait „légal", c'est-à-dire résulterait de la loi. Il serait aussi irrégulier en ce sens qu'il ne serait subordonné à aucun acte écrit et spécial, ni au dessaisissement et au nantissement en mains du créancier.

Ce serait une sorte d'hypothèque légale, occulte, mobilière ou immobilière.

b) La seconde mesure proposée est la création d'un privilège au profit de tous les créanciers de dépôts d'épargne, sur la généralité des biens de la Caisse, mais limité pour chaque dépôt à une somme à déterminer.

Le principe à la base de ces deux propositions est à retenir. Ainsi que nous l'avons exposé plus haut, les déposants d'épargne sont digne d'une protection et d'une faveur spéciale, ils méritent un traitement privilégié. La question difficile à résoudre est celle de réaliser pratiquement cette sécurité des dépôts d'épargne, sans pour cela nuire à l'activité commerciale des dépositaires.

Il y aurait un moyen efficace et énergique d'assurer la sécurité des dépôts sans qu'il fût besoin de les revêtir de la pesante armure d'un privilège et en se contentant des mesures de contrôle que nous avons énumérées plus haut.

Ce serait de n'autoriser et de ne concessionner que des établissements d'épargne dont l'activité se bornerait exclusivement à recevoir des dépôts et à en faire l'emploi.

Mais alors, combien parmi les caisses actuelles trouveraient grâce devant les termes impératifs d'une pareille loi?

Des districts, des cantons entiers se trouveraient privés de caisses. Sans doute, chaque canton serait alors contraint de s'organiser conformément à la loi, mais les institutions qu'il créerait ne sauraient rendre les mêmes services que rendent indiscutablement les établissements mixtes d'épargne et de crédit aux régions dans lesquelles ils déploient leur activité.

Il en résulterait une centralisation de l'argent et des affaires dans les grands centres, mouvement qui dans un pays agricole comme le nôtre est contraire à ses intérêts.

Ce qu'on gagnerait du côté de la sécurité des dépôts, on le perdrait sous le rapport du bon marché du crédit et de la circulation locale de l'argent.

Les dispositions prohibitives de la loi, auxquelles il faudrait nécessairement donner une forme très précise, nuiraient même aux établissements qui passent actuellement pour des „Caisses d'épargne pures". En effet quelle est celle qui n'a pas quelque activité secondaire, créée peut-êtref dans un but philanthropique?

L'une offre à ses clients un service de rentes viagères d'autant plus apprécié qu'elle renonce à en tirer un bénéfice; elle devrait y renoncer.

L'autre s'intéresse avec ses réserves et son capital à des reconstructions de quartiers insalubres ou fournit des fonds à la Caisse de Prêts sur Gages; ce ne serait plus considéré comme placement d'épargne.

Une autre enfin a créé toute une cité ouvrière, elle construit et vend à longs termes de petites maisons. Lui permettra-t-on de continuer cette activité philanthropique?

Il faut donc nous efforcer de faire bon ménage avec les caisses d'épargne telles qu'elles existent actuellement et de modifier le moins possible leurs habitudes.

Nous avons pour cela deux bonnes raisons: l'une d'ordre économique, qui résulte de ce que nous venons de dire; et l'autre d'ordre politique, car nous sommes bien persuadés que si nous voulions porter la main sur certains établissements bien patronnés, „on ne nous laisserait pas faire".

Il n'en est pas moins certain que dans la législation que nous nous efforçons de mettre debout, les bonnes et réelles caisses d'épargne, soumises comme les autres à la même loi, subiront le contre-coup des erreurs et des défauts des secondes et payeront pour elles. C'est une conséquence regrettable de la situation de la Suisse à cet égard et c'est une raison de plus pour laisser aux cantons le plus d'autorité possible en cette matière.

Ce que dessus considéré, on nous propose comme moyen pratique d'assurer la sécurité des dépôts, la constitution au profit des déposants d'un privilège qui, dans la faillite du dépositaire, donnera aux créanciers d'épargne le droit d'être payés avant les autres, non-privilégiés.

Le moyen est pratique, certes, puisqu'il ne nécessite aucune formalité, qu'il ne gêne en rien les caisses d'épargne dans leur activité. Les établissements pour lesquels la recherche de l'épargne n'est qu'un accessoire se rallieraient certainement à cette accommodante innovation. Le malheur est que, à elle seule, cette mesure est inefficace. Elle laisse toute liberté à des administrateurs sans scrupules — il faut tout prévoir — de dissimuler, à l'approche de la crise, l'avoir de la caisse ou de le placer dans des entreprises hasardeuses

C'est là qu'apparaît de nouveau l'utilité du rôle que doit jouer le contrôle, à savoir de s'assurer à toute époque de l'existence et de la qualité des valeurs achetées en remploi des deniers de l'épargne.

Dans les vraies caisses d'épargne, la vérification est aisée, puisque la totalité ou la presque totalité de l'actif est la contre-partie des dépôts. Mais dans les grandes banques, ou dans les Spar- und Leihkassen, qui sont précisément les établissements à raison desquels le privilège est le plus nécessaire, sur quelles valeurs exercera-t-on le contrôle?

Il serait abusif de mettre toute l'activité d'une banque sous la surveillance officielle, sous prétexte qu'elle a un service d'épargne. Se représente-t-on le tolle que le projet d'une telle mise sous tutelle provoquerait dans le monde financier.

Conservant le principe même du privilège, on arrive à exiger des établissements qui ne pratiquent qu'accessoirement l'épargne une comptabilité séparée.

La législation s'est bien des fois occupée de comptabilité, souvent même pour en édicter une plus compliquée que celle que nous imposerons aux caisses d'épargne.

Nous demandons simplement à cette comptabilité qu'elle nous révèle en tout temps le montant total des dépôts

d'épargne, afin que cet élément de son passif soit constamment distinct de ses autres dettes.

Les mouvements des dépôts d'épargne seront consignés dans des livres ad hoc sur lesquels les noms des déposants pourront être remplacés par des numéros, en sorte que les organes du contrôle ne pourront tirer de leurs revisions aucune conclusion indiscrète.

La contre-partie de la dette „épargne" sera constituée par un portefeuille des valeurs garantissant spécialement la restitution des dépôts et sur lequel les déposants exerceront leur privilège.

Nous voyons immédiatement quelle conséquence il en résultera pour le contrôle. Son activité sera considérablement simplifiée.

D'une part il vérifiera les fluctuations du montant total des dépôts, de sorte qu'une dissimulation d'une partie des dépôts serait vite découverte. D'autre part, il s'assurera de l'existence continuelle du portefeuille de garantie et des „cours" assignés aux valeurs qui le composent.

En résumé, abandonnant le privilège général des déposants en cas de faillite, nous leur accordons un privilège spécial s'exerçant sur un stock de valeurs de garantie.

§ 7. Des garanties d'après le projet de M. le Dr. Siegmund.

Le premier rapporteur conserve les deux institutions et donne à la seconde la dénomination de „Pfandrecht".

Le projet de Code Civil s'occupe dans son Titre XXIII, chapitre V, des établissements de crédit foncier. Ces établissements, pour se procurer les ressources nécessaires à leurs opérations de prêt sur hypothèques, émettent ce que le Code appelle des „lettres de gages" et ce qu'on connaît actuellement sous le nom de „cédules ou d'obligations foncières".

De pareils établissements ne peuvent émettre des lettres de gage sans l'autorisation des „pouvoirs compétents".

Enfin, abstraction faite de tout contrat et de tout nantissement, les lettres de gage émises par un établissement sont garanties par les créances hypothécaires dont il est propriétaire.

C'est exactement ce système que le premier rapporteur veut appliquer aux Caisses d'épargne.

Il y ajoute un privilège général des déposants en cas de faillite, limité pour chaque déposant à une somme à déterminer. Et il condense tout ce système de protection dans les trois articles qu'il insère immédiatement après le chapitre des „lettres de gage“ et dont deux sont la reproduction quasi textuelle, mutatis mutandis, des art. 908 et 910 du projet de Code Civil.

Absolument d'accord avec le rapporteur sur le principe de ces dispositions, nous ne voyons pas l'utilité qu'il y a de réaliser entre ces deux chapitres une parfaite symétrie. Il serait aisé de trouver autant de raisons pour appliquer aux Crédits fonciers et aux Caisses d'épargne des mesures absolument différentes qu'il y en a de les soumettre à un même traitement. Au premier abord, le terme de „gage“, „Pfandrecht“, employé par le rapporteur, à l'instar de l'art. 908, ne nous paraît pas approprié pour caractériser une institution dans laquelle il n'y a ni nantissement ni constatation écrite.

Nous nous proposions d'insister sur la convenance qu'il y aurait à conserver l'institution tout en faisant abstraction du terme, lorsque nous nous sommes aperçu que le rédacteur du texte français du projet de Code civil, art. 908, partageait notre manière de voir et que nous ne cherchions là qu'une „chicane d'allemand“.

En effet, le texte allemand dit que les établissements de crédit foncier peuvent émettre des „Pfandbriefe“ avec un „Pfandrecht“ sur les créances appartenant à l'établissement.

Tandis que le texte français, pour qui cette notion de gage imparfait est inconnue, dit simplement que les lettres de gages seront „garanties“ par les titres de gages immobiliers dont l'établissement est propriétaire.

Ainsi compris et défini, nous nous trouvons en présence d'un privilège spécial, tel que nous l'esquissions tout à l'heure.

A côté de cette garantie spéciale reposant sur des valeurs en portefeuille, le rapporteur maintient le privilège général en le limitant quant au montant de chaque dépôt.

A ses yeux, l'insertion dans le Code de cette institution nouvelle parachèverait d'une façon parfaite l'œuvre de la protection de l'épargne.

Mathématiquement, mécaniquement, elle assurerait aux déposants la restitution intégrale de leurs dépôts, aussi absolument qu'il est permis, suivant les prévisions humaines, de l'espérer.

A côté du „Pfandrecht" le privilège général ne serait ni superflu ni contradictoire.

Il aurait même, aux yeux de M. Siegmund, l'avantage de permettre une plus grande liberté dans le choix des valeurs composant le portefeuille de garantie. Sorte d'arrière caution, il comblerait les lacunes que le privilège spécial laisserait subsister et, en cas d'insuffisance de ce dernier, fournirait le paiement du découvert.

On peut s'étonner que le premier rapporteur n'ait pas cru devoir laisser ce moyen de protection si pratique ressortir ses entiers effets et l'ait limité à un montant déterminé.

Il en résulte que cette limitation crée une démarcation assez arbitraire au sein même des déposants, les uns, les très sympathiques, jouissant de la garantie du portefeuille et du privilège, les autres, les moins sympathiques, seulement de la garantie des valeurs du portefeuille. Pourquoi avantager celui qui a un dépôt de mille francs, au détriment de celui qui en a mille cinq et quelle preuve avons-nous que le déposant de mille cinq francs soit moins atteint par une faillite que celui qui a mille francs à la Caisse et peut-être beaucoup d'autre argent ailleurs?

Quoi qu'il en soit de ce point spécial, le système combiné des deux garanties proposé par M. le Dr. Siegmund est bien séduisant.

Nous nous demandons cependant s'il est bien nécessaire de laisser coexister ces deux cercles concentriques de protection.

„Abondance de bien ne nuit pas“ dit le proverbe. Et pourtant ne résulte-t-il pas de ce concours de protections un énervement de l'une par l'autre. Le contrôle, que déjà nous souhaitons discret et libéral, ne se laissera-t-il pas endormir par la pensée des effets infaillibles du privilège général. Et si nous admettons parfaitement une grande latitude dans l'emploi de l'épargne et la composition du dossier de garantie, nous ne pensons pas qu'un privilège général soit le vrai moyen d'en pallier les dangers. Il faut laisser aux directeurs, aux administrateurs, à l'Etat qui autorise la création des Caisses et les surveille, toute leur responsabilité et, pour cela, toute leur énergie.

Examinons les effets de ce privilège général mis en œuvre. Quel en sera le résultat pratique pour le déposant?

Et tout d'abord, en cas de faillite des Caisses d'épargne pures, comme nous l'avons maintes fois énoncé, le privilège sera presque sans effet. Quels autres créanciers pourrait avoir un tel établissement, en dehors de ses déposants et d'autres créanciers déjà privilégiés?

Le privilège ne manifestera son efficacité qu'en cas de faillite d'établissement ayant accessoirement reçu des dépôts d'épargne.

Il faudra pour cela que le portefeuille de garantie ait subi une dépréciation telle qu'il ne suffise plus à payer les déposants. Et cette triste éventualité, nous l'espérons, ne se réalisera pas si les organes de contrôle font leur devoir. Mais il peut se produire une crise économique d'un effet général, causée par des perturbations dans nos relations commerciales, la guerre ou une révolution, d'où il resulterait une baisse générale, un effondrement.

Dans une calamité pareille, les déposants d'épargne ne sont-ils pas déjà mieux traités que tous autres créanciers par le dividende qu'ils retireront du stock de garantie; pour le surplus impayé de leurs créances, ils concourront avec les autres créanciers et subiront avec eux une perte; n'est-il pas patriotique et moral qu'il en soit ainsi dans un malheur national?

Que penser, d'autre part, de cette juxtaposition de deux privilèges et de leur application dans la procédure de la faillite?

N'en résultera-t-il pas des complications, des contestations même et, en tout cas, des longueurs là où une rapide liquidation serait souhaitable.

Les déposants d'épargne seront colloqués à la fois comme gagistes et comme privilégiés.

Il nous semble que, tout d'abord, les valeurs leur servant de gages devront être réalisées et leur produit réparti au marc le franc. Cela fait, les déposants pour leur montant impayé devront être colloqués comme privilégiés.

Mais la réalisation des valeurs de garantie pourra durer fort longtemps, sans qu'on puisse prévoir s'il y aura ou non perte pour les déposants. Jusqu'à ce moment, tant qu'on ne saura pas si oui ou non il y a lieu de compter avec cette nouvelle catégorie de privilégiés, il ne sera pas facile de dresser l'état général de collocation et de faire une répartition. D'où impatience et réclamations des autres créanciers.

Il est certain qu'il serait plus commode de considérer d'emblée tous les créanciers d'épargne comme privilégiés, et de les payer sur le produit des premières réalisations, les valeurs de garantie faisant retour à la masse.

Ce procédé est-il conforme à la loi actuelle sur la poursuite et la faillite, est-il équitable au regard des autres créanciers, est-il même dans l'esprit des dispositions légales qui font l'objet de cette étude? Autant de questions qu'il est difficile de trancher.

§ 8. De l'étendue du privilège.

Ces différentes considérations qui sont peut-être d'ordre secondaire nous inclinent à penser qu'il serait à la fois plus simple, plus équitable et plus propice à une saine activité des Caisses d'épargne, de nous borner à un seul moyen de protection, la constitution et le maintien d'une façon constante d'un stock de valeurs de garantie.

Il est certain qne malgré les revisions des organes du contrôle, quelque conscience même que mettent les administra-

teurs de la Caisse à bien composer ce dossier, il ne sera pas à l'abri d'une dépréciation.

Pour que les déposants en souffrent, cette dépréciation devra nécessairement avoir une cause soudaine qui entraîne l'établissement tout entier dans la déconfiture. Car, si la dépréciation n'est que partielle et n'affecte que certains titres, le contrôle est là pour exiger qu'il y soit remédié sans retard et il n'y a pas de faillite.

Mais nous voulons admettre ce danger et faire la part du feu. Nous inspirant de plusieurs législations qui ont imposé aux Caisses d'épargnes l'institution d'une réserve spéciale, nous voulons, sans en faire l'objet d'une réglementation, en provoquer indirectement la création et l'affecter en tout ou en partie à la garantie spéciale des déposants.

Nous avons parlé tout à l'heure de la création d'un stock de valeurs de garantie; nous demandons non seulement que ce stock soit constamment d'une valeur égale au montant total des dépôts, mais encore nous le voulons d'une importance plus grande que ce montant.

De quelle quotité sera ce surplus, cette quasi réserve des déposants? Comme nous l'avons dit au début, c'est là une de ces nombreuses questions que notre projet soulève et que le juriste et même le praticien est peu compétent à solutionner.

Nous pensons que le 10 % devrait être pris comme maximum et le 5 % comme minimum.

Il serait même prudent de laisser le soin aux autorités de surveillance de fixer ce tant pour cent.

Un supplément de garantie en bonnes valeurs et non plus sous la forme vague d'un privilège, voilà une mesure financière au premier chef, bien plus propre que ce dernier à surmonter victorieusement les crises et les orages. Tout autant que le privilège, elle permettra d'apporter dans la composition du portefeuille de garantie plus de variété, l'entrée de valeurs d'appoint judicieusement choisies.

Un détail pratique pour finir. En règle générale, il n'est pas question de contraindre les établissements recevant l'épargne à déposer en mains tierces leur dossier de valeurs

garantes. A côté du fait que cette exigence aurait peu de chances d'être acceptée, il en résulterait pour les établissements un remue-ménage perpétuel. Partageant sur ce point l'opinion de M. le Dr. Siegmund, nous pensons qu'il serait indiqué d'imposer cette mesure à certaines Caisses d'épargne, créées et gérées par des industries ou des fabriques, surtout si l'avoir de ces caisses se compose en partie de leurs propres actions.

Enfin, sans prendre au pied de la lettre les termes de „portefeuille“ et de „dossier“, que nous avons souvent employés, il serait à désirer que les valeurs de garanties fussent constamment groupées et réunies en un seul endroit, en sorte que leur vérification fût plus aisée et plus sincère.

§ 9. De la sphère d'application des nouvelles dispositions.

Lorsque nous nous sommes posé la question de savoir si, pour circonscrire exactement la sphère d'application de notre loi, il ne convenait pas de définir dans le Code ce qu'il faut entendre par Caisses d'épargne, nous y avons répondu négativement et nous avons laissé le soin à la jurisprudence de l'établir.

Après avoir édifié tout un système de mesures de protection, nous nous demanderons s'il convient bien à toutes les institutions dont le but est de rechercher et de placer l'épargne et s'il n'y a pas lieu d'exclure expressément certaines d'entre elles.

„De minimis non curat prætor.“ Certes nous n'avons pas voulu légiférer sur toutes les organisations de l'épargne, sur celles qui n'ont qu'une importance économique insignifiante. Sociétés d'épargne, caisses villageoises, syndicats d'achat de valeurs à lots, elles ont généralement à leur base un contrat de société, elles s'adressent à un très petit nombre de participants et ne peuvent guère être considérées comme des „établissements“.

Par ce fait même notre loi les ignore.

Faut-il, pour d'autres motifs, affranchir de tout contrôle et de toutes mesures de sécurité, les Banques cantonales, là où elles jouent accessoirement le rôle de Caisse d'épargne?

Elles dépendent plus ou moins directement de l'Etat, sont généralement garanties par lui et, à ce titre, pourraient sans inconvénients être laissées hors de la sphère d'application de notre loi.

Nous avons, pour n'en pas faire l'objet d'une exception formelle, un autre motif.

La loi créant la „Banque Nationale Suisse" ne lui permet pas de recevoir à intérêts l'argent des particuliers.

Celles des Banques cantonales qui seront absorbées par la Banque nationale devront cesser leur activité de Caisses d'épargne. Et les Cantons devront alors provoquer la fondation de nouvelles Caisses d'épargne qui pourront, dès leur début, se plier facilement aux normes de notre loi.

Celles des Banques cantonales qui subsisteront seront, il est vrai, de simples agences de la Banque nationale, mais la suppression du droit d'émettre des billets en modifiera la nature et l'organisation. Il ne sera pas mauvais qu'elles s'accommodent, en ce qui concerne l'épargne, de notre organisation. Du reste, elles seront en petit nombre.

Nous nous sommes demandé s'il ne convenait pas de faire une exception au profit des Caisses d'épargne pures et de les dispenser de tout ou partie de la réglementation que nous venons d'exposer.

Certes, les vieilles Caisses d'épargne en seraient tout à fait dignes et il est bien certain que leur consciencieuse administration ne mérite pas les mesures de défiance que nous leur appliquerons. Mais elle n'est pas facile à tracer la limite qui sépare une Caisse d'épargne pure des autres établissements et si la plupart d'entre elles sont déjà à l'heure actuelle soumises au contrôle de l'Etat, il en est qui en sont absolument affranchies. Force a été de ne pas faire de distinctions. Au surplus les inconvénients qui résulteront pour ces caisses de la réglementation seront plus formels que réels. Leur portefeuille de garantie comprendra la totalité ou la plus grande

partie de leur avoir et le contrôle ne sera que ce que l'autorité cantonale voudra qu'il soit, puisque nous la laissons libre de l'organiser à sa guise.

§ 10. La loi complémentaire.

Nous pensons qu'en introduisant en un chapitre sur les Caisses d'épargne les articles que nous proposons, nous avons épuisé toute la partie de la matière qu'il convient d'attribuer à la législation fédérale. Les Cantons feront le reste. Et leur tâche se résumera en mesures d'exécution bien plus qu'en dispositions de droit civil.

Aux Cantons d'organiser leur contrôle, au début et dans le cours de l'activité des Caisses, et d'édicter les mesures que les habitudes locales leur suggèreront pour faire rendre à ces établissements les services que le public en attend.

Dans ce partage des compétences, nous voulons suivre l'analogie des Caisses de prêts sur gages, établissements qui, comme les Caisses d'épargne, ont un caractère tout local et dire à l'instar de l'article 898 in fine: „Les établissements d'épargne sont soumis à toutes les prescriptions que les Cantons jugeront nécessaire d'établir pour compléter les règles du présent chapitre".

§ 11. Des opérations des Caisses d'épargne au sens juridique strict.

Nous avons dit au début que nous ne pensions pas que la Société des Juristes nous ait donné la mission d'étudier la nature juridique stricto sensu des opérations des Caisses.

Que la cause du contrat qui intervient entre la Caisse et ses clients soit un prêt ou un dépôt irrégulier les conséquences feront toujours l'une débitrire des autres et en cas de faillite il n'y a pas deux règles à appliquer.

Convient-il de disserter à perte de vue sur la question de savoir si le livret est un papier valeur ou un moyen de preuve de la créance, de quelle façon il peut être donné en

nantissement ou cédé? Ce qu'il convient c'est que les Caisses d'épargne aient des règlements clairement rédigés et conformes aux règles du Code. Ces règles sont suffisamment précises pour que chaque établissement sache ce qui lui est permis ou défendu. Au surplus, les Cantons devront faire un solide examen du contenu des règlements des caisses pour en écarter ce qui serait manifestement illégal. Et le Tribunal fédéral trancherait, en dernière analyse, les contestations de droit civil qui résulteraient de la légalité ou de l'illégalité de ces dispositions.

Nous engageons même les autorités cantonales à proscrire les trop commodes et abusifs paragraphes des règlements de certaines caisses, même conformes au droit, en vertu desquels les caisses peuvent considérer le porteur d'un livret nominatif comme son légitime propriétaire conservant cependant le droit d'exiger qu'il justifie de cette qualité. Un tel procédé dont le seul but est de mettre à couvert la responsabilité de la Caisse, est vicieux dans sa base, puisqu'il ne repose que sur le „flair" ou le caprice des employés de la banque.

A plus forte raison et pour des motifs bien faciles à comprendre, nous demandons l'interdiction absolue des livrets au porteur, primes données au vol, à la dissimulation et à l'illégalité, et qui n'ont heureusement pas chez nous l'excuse qu'ils sont appropriés à une population d'illétrés.

§ 12. L'expérience danoise. Conclusions.

Au moment de terminer cette rapide esquisse d'un sujet fouillé, jusqu'en ses moindres détails, par le premier rapporteur, nous recevons d'un spécialiste des questions de l'épargne, M. Guillaume Fatio, un captivant travail sur l'état économique et législatif des Caisses d'épargne en Danemark[1]). L'expérience de quatre-vingts années, que ce petit peuple d'agriculteurs et de commerçants a faite des Caisses d'épargne, le

---

[1]) Jules Valentiner, directeur-gérant de la Banque ouvrière Danoise, *Des Caisses d'épargne Danoises,* article tiré du *Bulletin du Crédit populaire,* Paris, Mars 1901.

développement remarquable qu'elles ont pris dans ce pays qui, sous le rapport de l'épargne, est le premier du monde, et les résultats de cette expérience sont pour nous du plus grand intérêt. A titre de conclusion de notre travail, nous voudrions vous en donner un aperçu avec d'autant plus de satisfaction que nous y avons trouvé la confirmation de plusieurs de nos propositions.

En 1814, à la chute de l'Empire, le Danemark était ruiné, l'Etat avait fait banqueroute et les affaires avaient cessé. Quelques années après, l'initiative privée crée dans un but de pure philanthropie des Caisses d'épargne. Tout l'argent des déposants va au Trésor, qui délivre des bons à 5 %. De son côté, l'Etat dispense les livrets du droit de timbre et, détail à remarquer, les soustrait à la saisie judiciaire [1]). Lentement, le nombre des Caisses s'accroît, toujours avec le même caractère de fondation philanthropique. Il se multiplie dans les villes et les campagnes. L'Etat ayant baissé le taux des bons du trésor, les Caisses d'épargne baissèrent le leur jusqu'à 3 %. Dès 1832, l'Etat, ce vertueux Etat, exhorte les Caisses d'épargne à chercher d'autres emplois de leurs fonds. Les caisses veulent s'entêter à ne confier leurs deniers qu'à l'Etat. Ce dernier persiste dans son refus. Alors commence l'utilisation des fonds en prêts sous des formes variées. Les Caisses comprenant qu'il y a mieux à faire que d'envoyer tout leur argent à Copenhague en font bénéficier leur entourage immédiat et deviennent des établissements de crédit populaire et régional. Il en résulte un redoublement d'élan commercial et d'affluence des dépôts.

En 1847, il y avait 35 caisses et $24^1/_3$ millions de francs.

Malgré la révolution de 1848, on compte en 1856, 47 Caisses et $65^3/_4$ millions de francs. En 1864, 104 millions pour 74 Caisses.

Cette année-là, malgré la guerre malheureuse soutenue par le Danemark contre la Prusse, les placements dépassent les retraits.

---

[1]) Cela existe encore actuellement.

Les Caisses garnissent leur portefeuille de valeurs les plus diverses et contribuent par leurs fonds à la prospérité commune.

A la fin de 1876, le total des dépôts dépasse 310 millions de francs et l'on compte plus de 342 Caisses.

Survient une crise financière et un important détournement dans une Caisse. Immédiatement, le gouvernement décide „d'imposer l'autorité de la législation dans le domaine des Caisses d'épargne, en leur donnant, après 60 ans d'autonomie absolue, une organisation légale".

Après de longues discussions, la loi fut votée et promulguée le 28 mai 1880; elle porte le titre qui semble nous convenir spécialement: „Loi sur les Caisses d'épargne et de Prêts".

Quant on lit le résumé des discussions qu'elle suscita, on croit se trouver en Suisse, tant il y a d'analogie entre les questions qui furent alors discutées et celles que notre sujet soulève. Il faudrait tout citer. Bornons-nous à l'essentiel. Deux tendances étaient en présence. Tout le monde était d'accord pour reconnaître que les Caisses d'épargne avaient rendu de grands services au pays, alors même que leur organisation laissait à désirer.

Les uns voulaient réglementer leur exploitation, limiter et déterminer leurs emplois et le taux d'intérêt. Les autres répondaient que c'était folie de soumettre à la même loi plus de 400 institutions dont les unes étaient de grands établissements financiers, les autres de petites Caisses paroissiales et agricoles. „Ce qui convenait à l'une, serait pour l'autre une camisole de force". En fin de compte, la cause de la liberté de l'emploi l'emporta et le contrôle fut fortifié. „Les adversaires de la réglementation de l'emploi des capitaux se montrèrent les plus fervents partisans du contrôle, soutenant que l'idée de celui-ci et de la publicité était la meilleure garantie".

Ils n'ont pas eu à regretter d'avoir fait triompher leur opinion. Malgré une crise agricole intense, les Caisses d'épargne se sont sans cesse développées. En 1900, pour une population de deux millions $^3/_5$, on comptait environ 532 Caisses

et 944½ millions de francs. La liberté de l'emploi leur a permis de rendre à l'agriculture et au commerce, en favorisant de multiples créations d'un intérêt public, des services extraordinaires.

Pendant cette même période, il n'y a eu que quatre faillites, dont aucune n'était importante et aucune n'était causée par des abus, prémédités ou non, du libre emploi.

L'économie de la loi est bien simple.

Les Caisses d'épargne ne peuvent être que des institutions d'intérêt public, d'où défense à toutes institutions ayant un but lucratif de prendre le nom de Caisse d'épargne.

Elles se trouvent toutes soumises à la surveillance du Ministère de l'Intérieur, représenté par un inspecteur général.

Le Ministère autorise la création des Caisses après avoir examiné et approuvé les statuts et le plan d'exploitation.

L'inspecteur pourvoit à des revisions périodiques et à des vérifications de caisses.

Il a le droit de suspendre et de fermer une caisse, à moins qu'il ne soit fourni des garanties suffisantes.

Enfin, les contestations sont tranchées entre les caisses et l'inspecteur par un jury spécial composé de cinq membres, trois nommés par l'inspecteur et deux par la caisse incriminée, choisis parmi les directeurs d'autres caisses.

De ce court exposé il résulte que nous devons nous inspirer de l'expérience générale du Danemark plus que des détails de sa législation.

En prohibant toute répartition de bénéfices à des actionnaires ou fondateurs, le Danemark a supprimé d'un seul coup le grand danger que présentent, en l'état actuel, nos caisses administrées dans un but lucratif.

Dès lors, il n'a pas eu, comme nous, à recourir à un privilège ou à une autre garantie.

Mais ce que nous devons retenir de l'expérience danoise, ce sont les bienfaits qui sont résultés pour tout le pays de la grande liberté des emplois avec l'aide tutélaire d'un contrôle intelligent.

Retenons ce moyen pratique de trancher les différends d'ordre technique par un arbitrage d'hommes du métier. Tâ-

chons enfin de nous inspirer de ces sentiments de dévouement et d'attachement profonds que chaque Danois professe pour les institutions de l'épargne de son pays, et du désintéressement avec lequel il lui prête son concours.

Ainsi nous nous sommes efforcé d'édifier une protection de l'épargne publique répondant aux besoins de la population.

Nous ne croyons pas que la réalisation de nos propositions puisse porter atteinte aux institutions actuelles, si diverses et si variées.

Toutes, les plus anciennes et les plus vigoureuses comme les plus récentes et les plus délicates, chênes séculaires aux profondes racines et au feuillage luxuriant, fragiles plantations de nos campagnes ou de nos faubourgs, toutes ont besoin, pour se développer, de pousser dans un sol libre, de s'élever soutenues peut-être, mais dépourvues d'entraves. Que si la législation fédérale vient à faire disparaître dans cette végétation quelques branches gourmandes, son effet aura été salutaire et c'est celui que nous cherchons.

Ce qu'il faut éviter avec grand soin, c'est de créer une organisation bureaucratique et onéreuse, qui n'est demandée par personne.

Une institution d'épargne veut-elle se fonder, d'emblée, en demandant l'autorisation nécessaire, elle sentira qu'il s'agit de présenter des titres sérieux à l'obtention de cette faveur. Les aigrefins internationaux et les banquiers marrons réfléchiront avant de courir la chance d'un refus et iront ailleurs. L'établissement est-il en activité, les dépôts affluent-ils, il faudra compter avec les vérifications sérieuses du contrôle et chercher avec soin et prudence l'emploi des capitaux. Contre toute attente, par suite de l'effet d'une négligence possible ou par suite du malheur des temps, une crise sévit-elle, un déficit se révèle-t-il, les conséquences en seront tout au moins limitées à un minimum de perte. Et si, dans nos contrées agricoles et démocratiques où règne encore, quoiqu'on en dise, le sentiment puissant de la solidarité, tout le monde

fait son devoir, cette éventualité ne se présentera que bien rarement.

La législation fédérale en énonçant les mesures de la protection de l'épargne: autorisation, contrôle, privilège des déposants, aura rempli sa mission.

Aux Cantons de les mettre en œuvre; et combien ils seront bien inspirés dans la création de ce contrôle en faisant appel au concours des citoyens plus qu'à celui des fonctionnaires. Il ne manquera nulle part en Suisse de citoyens expérimentés et dévoués, disposés à faire partie de commissions ou de chambres de contrôle, puissants auxiliaires de l'Etat dans cette tâche.

Croit-on avoir à se plaindre d'un abus de pouvoirs de la part de l'autorité compétente, d'une mesure de méfiance injustifiée ou d'une décision empreinte de partialité? Le Tribunal Fédéral, ou, nous l'espérons, un futur Tribunal Administratif, sera là pour faire régner partout en Suisse une juste interprétation de la loi.

Sans préciser l'endroit où il convient d'introduire dans le futur Code civil fédéral les dispositions dont nous préconisons l'adoption, nous résumons l'expression de nos désirs dans les thèses suivantes:

I. Vu l'augmentation constante des dépôts d'épargne et leur importance économique, laissant à la jurisprudence le soin de préciser la signification juridique du terme „épargne", il convient d'introduire dans le Code civil Suisse les dispositions suivantes, dans le but d'obtenir une plus grande sécurité de ces dépôts.

Art. 1.

Aucun établissement financier, commercial ou industriel ne peut solliciter et recevoir des sommes d'argent sous forme de dépôt d'épargne sans avoir préalablement obtenu l'autorisation de l'autorité cantonale compétente.

Cette autorisation peut en tout temps être suspendue ou retirée.

Art. 2.

Les dépôts d'épargne doivent faire l'objet d'une comptabilité particulière et, pour assurer la restitution des sommes qu'ils ont reçues, les dépositaires doivent constituer dans leur caisse, pour une somme supérieure de 5 à 10 % au montant total des dépôts, un dossier de valeurs de placement qui sont spécialement affectées à la garantie du remboursement des sommes reçues.

Les déposants des Caisses d'épargne et autres établissements similaires ont, en cas de faillite ou de liquidation forcée, pour les sommes qu'ils ont déposées, un privilège sur les autres créanciers non privilégiés, qui s'exercera sur les valeurs affectées à la garantie des dépôts.

Art. 3.

Les établissements qui reçoivent en dépôt des sommes d'argent provenant de l'épargne, sont soumis à toutes les prescriptions que les Cantons jugeront nécessaires d'établir pour compléter les règles du présent chapitre.

Il pourra y avoir recours au Tribunal Fédéral, jugeant en matière de droit public, éventuellement au Tribunal Administratif, contre toutes les décisions des autorités cantonales.

II. Le bureau de statistique fédéral doit être chargé de la publication annuelle d'une statistique scientifique sur les opérations des Caisses d'épargne. Les autorités cantonales sont tenues de lui fournir à cet effet tous les renseignements désirables.

III. La question d'une législation fédérale sur les Caisses d'épargne n'ayant pas encore fait l'objet de discussions contradictoires, il serait désirable que l'autorité fédérale provoquât une consultation des intéressés, principalement des représentants des Caisses d'épargne.