

# N° 326

# SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1979-1980

---

Annexe au procès verbal de la séance du 23 juin 1980

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la Commission des Lois constitutionnelles (1), de Législation, du Suffrage universel, du règlement et d'Administration générale ; sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, portant modification du statut du Service d'exploitation industrielle des tabacs et allumettes (SEITA).*

par M. Etienne DAILLY,

Senateur

(1) Cette commission est composée de : MM. Léon Jozeau Marigné, président ; Marcel Champeix, Baudouin de Hautecloque, Louis Virapoullé, Yves Estève, vice-présidents ; Charles de Cuitoli, Charles Lederman, Pierre Salvi, Paul Girod, secrétaires ; Armand Bastit Saint Martin, Roger Boileau, Philippe de Bourgoing, Pierre Carous, Lionel Cherrier, Félix Ciccolini, Etienne Dailly, Michel Darras, Jacques Eberhard, Henri Fréville, Jean Geoffroy, François Giacobbi, Michel Giraud, Jean-Marie Girault, Pierre Jourdan, Jacques Larche, Pierre Marcilhacy, Jean Nayrou, Jean Ooghe, Guy Petit, Hubert Peyou, Paul Pillet, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Roger Romani, Marcel Rudloff, Pierre Schiélé, Frank Sérusclat, Edgar Tailhades, Jacques Thyraud, Lionel de Tinguy.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (6<sup>e</sup> législ.) 1731, 1768 et in-8° 313.

Sénat : 299, 306 (1979-1980).

---

Tabacs et allumettes - Société d'exploitation industrielle des tabacs et allumettes (SEITA).

## SOMMAIRE

### EXPOSÉ GÉNÉRAL

L'objet de la saisine pour avis de la Commission des Lois : apprécier la conformité des dispositions du ~~projet~~ de loi adopté avec le droit commun des sociétés commerciales. 3

### EXAMEN DES ARTICLES

- Article premier  
La création d'une société nationale soumise à la législation sur les sociétés..... 4
- Article 2  
L'apport du patrimoine du SEITA à la société nouvelle ..... 9
- Article additionnel après l'article 2  
L'approbation des statuts de la société par décret en Conseil d'Etat ..... 10
- Article additionnel après l'article 2  
L'affectation de la réserve spéciale de participation à l'attribution d'actions de la société . 10
- Article additionnel après l'article 2  
La nominativité des actions ..... 11
- Article additionnel après l'article 3  
Le décret en Conseil d'Etat ..... 12

Mesdames. Messieurs.

Le présent projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, a pour objet de substituer à l'établissement public à caractère industriel et commercial, dénommé « Service d'exploitation industrielle des tabacs et allumettes » (SEITA) une société nouvelle, soumise à la législation sur les sociétés anonymes.

C'est pour ce dernier motif que la Commission des Finances a exprimé le souhait de connaître l'avis de la Commission des Lois notamment sur la conformité des dispositions du texte adopté par l'Assemblée nationale avec le droit des sociétés anonymes.

Il n'appartient donc pas à votre Commission des Lois de se prononcer sur l'opportunité de modifier le statut juridique de cette entreprise publique. Il ne s'agit pour elle que de répondre à l'appel de la Commission des Finances, d'examiner le texte au regard du droit commun des sociétés commerciales, d'en tirer les conséquences et de proposer les amendements qui, à cet égard, lui paraissent indispensables.

## EXAMEN DES ARTICLES

### Article premier

(La création d'une société nationale soumise  
à la législation sur les sociétés)

Selon le premier alinéa de l'article premier, il serait créé une société *nationale* dénommée « Société d'exploitation industrielle des tabacs et allumettes » (SEITA).

Cette disposition prétend donc conférer à la société nouvelle ainsi constituée le caractère de **société nationale**.

Votre commission s'est interrogée sur cette qualification juridique, d'autant que le texte permet à des personnes autres que l'Etat de détenir une partie du capital.

Lors des débats devant l'Assemblée nationale, M. Papon, ministre du Budget, a tenté de définir les critères de la distinction entre société nationale et société d'économie mixte.

Selon cette interprétation, une société nationale serait une société anonyme dont l'Etat détiendrait au moins deux tiers du capital — ce qui serait le cas de la future société —, tandis qu'une société d'économie mixte serait constituée par une société associant des capitaux privés et des capitaux publics (Etat, départements, communes, etc.), ces derniers représentant plus de la majorité du capital, sans pour autant que l'Etat seul en détienne lui-même nécessairement 50 %.

Tirant les conséquences de cette argumentation, le ministre du Budget a soutenu que le SEITA se trouverait donc transformé non pas en une société d'économie mixte, mais en une véritable société nationale.

Votre Commission des Lois a au contraire considéré qu'on ne pouvait qualifier de société nationale une société dont une partie du capital pourrait appartenir à des personnes physiques ou morales de droit privé.

Dès lors que les actions peuvent être acquises ou souscrites par des tiers, quelle que soit leur nationalité, on ne peut soutenir en droit que de telles sociétés revêtent un caractère national.

Votre commission ne peut donc accepter de reconnaître à la société à créer la qualification de « nationale ». Par contre, elle ne verrait pas d'obstacle à ce que la société à créer comporte dans sa dénomination le qualificatif « nationale ».

Certes, il existe dans notre droit des entreprises publiques des sociétés nationales dont une partie du capital a été cédée à des personnes autres que l'Etat. Mais, le plus souvent, la cession ou la distribution d'actions est intervenue de par la loi et pour mettre en œuvre l'actionnariat du personnel de la société. Tel est, par exemple, le cas des banques nationales et des entreprises nationales d'assurances.

La loi n° 73-8 du 3 janvier 1973, relative à la mise en œuvre de l'actionnariat du personnel dans les banques nationales et les entreprises nationales d'assurances, a permis de distribuer ou de céder des actions au personnel, à la Caisse des dépôts et consignations et aux organismes de retraite et de prévoyance, et, pour les sociétés centrales d'assurances, aux agents généraux des entreprises nationales correspondantes. Ces actions, cédées à titre onéreux ou gratuit, sont négociables sur le marché financier au terme d'un délai et dans des conditions qui ont été fixés par un décret en Conseil d'Etat.

Elles ne peuvent alors être acquises que par des personnes physiques de nationalité française ainsi que par la Caisse des dépôts et consignations, le Crédit foncier de France, le Crédit national, la Caisse centrale de crédit hôtelier, commercial et industriel, et par certaines personnes morales de droit français (les sociétés d'investissements, les sociétés d'assurances, de prévoyance ou de retraite).

En ce qui concerne la Société nationale industrielle aérospatiale et la Société nationale d'étude et de construction de moteurs d'avions, la loi du 4 janvier 1973 a également permis la participation du personnel au capital de ces deux sociétés.

L'ensemble de ces précédents a conduit votre Commission des Lois à supprimer la qualification de société nationale, tout en la reprenant dans la dénomination de la nouvelle société : elle serait ainsi dénommée « Société nationale d'exploitation industrielle des tabacs et allumettes ».

Cette suppression ne doit revêtir qu'une signification juridique : elle répond au souci de votre Commission des Lois de réserver la qualification de société nationale aux seules sociétés dont le capital appartient à l'Etat, sans préjudice de la possibilité donnée au person-

nel ou à certaines personnes morales de droit public, de participer au capital de cette société.

Il demeure néanmoins que l'Etat pourra diriger la société comme il l'entend, puisqu'il détiendra au moins les deux tiers du capital social et que les actionnaires autres que l'Etat ne pourront jamais détenir la minorité de blocage.

Le premier alinéa du présent article soumet également la nouvelle société à la législation des sociétés anonymes.

Le renvoi pur et simple au droit commun des sociétés commerciales doit être critiqué, car il ne tient aucun compte de la spécificité de la société nouvelle.

Le texte qui est soumis à l'examen du Sénat comporte en effet des dérogations importantes à la loi n° 66-537 du 24 juillet 1966 sur les sociétés commerciales.

Ainsi, le contrat de société trouvera sa source non pas dans la volonté des associés, mais dans la loi.

D'autre part, l'objet social est déterminé par l'article 2 du présent texte, que les statuts se borneront à reprendre ou à expliciter.

Enfin, les statuts de la société ne pourront opter, pour la gestion de la société anonyme, entre la structure moniste (conseil d'administration) et la structure dualiste (directoire et conseil de surveillance), puisque la rédaction du dernier alinéa de l'article premier fait référence au conseil d'administration.

A ces dérogations expresses s'ajoutent celles qui résultent implicitement de la structure particulière de la société nouvelle.

Il convient, par exemple, d'écarter les dispositions du droit commun sur la dissolution et la liquidation des sociétés commerciales. Une société créée par la loi ne peut, en effet, être dissoute ni liquidée selon les règles du droit commercial : seule une autre loi pourrait parvenir à ce résultat. De même, il ne paraît pas possible d'admettre que le SEITA puisse être déclaré en règlement judiciaire ou en liquidation des biens.

Pour tenir compte de la particularité de cette société anonyme, que de nombreux autres exemples pourraient illustrer, votre Commission des Lois a estimé nécessaire de prévoir au deuxième alinéa du

premier article que la société ainsi créée serait régie par la présente loi et, en ce qu'elle n'est pas contraire à cette dernière, par la législation sur les sociétés anonymes.

Cette modification a pour objet de préciser que la société nouvelle ne sera pas soumise à l'ensemble des dispositions de la loi du 24 juillet 1966 et que, de nombreuses dérogations étant nécessaires, il appartiendra à un décret en Conseil d'Etat de les énumérer.

Cet amendement se substituerait donc à la rédaction actuelle du deuxième alinéa, d'ailleurs introduit par l'Assemblée nationale, qui dispose que le personnel de la société, les planteurs de tabac et les débitants de tabacs pourront participer à la partie du capital de la société non détenue par l'Etat.

Cette disposition est, en effet, dépourvue de la moindre utilité puisque des personnes autres que l'Etat pourront détenir des actions dans la limite d'un tiers du capital social.

Votre commission a en revanche critiqué l'absence de précision concernant la nationalité des personnes qui pourraient souscrire ou acquérir des actions de la société. Puisque celle-ci doit se substituer à un établissement public industriel et commercial, il ne serait pas convenable de permettre à des personnes physiques de nationalité étrangère ou à des personnes morales de droit étranger de participer au capital social.

Pour ce motif, votre commission vous propose de réserver le bénéfice des cessions d'actions ou des augmentations de capital aux personnes physiques de nationalité française ou aux personnes morales de droit français.

Selon le troisième alinéa de l'article premier qui, comme le deuxième alinéa, a été inséré par l'Assemblée nationale, aucun actionnaire privé ne pourrait bénéficier d'une minorité de blocage ni de droit particulier à l'intérieur de la société.

En ce qui concerne la minorité de blocage, cette disposition n'ajoute rien au dispositif initial du projet de loi. L'Etat détenant au moins les deux tiers du capital social, aucun actionnaire ne pourra disposer d'une minorité de blocage.

Cette disposition est superflue puisqu'un actionnaire, pour bénéficier d'une minorité de blocage, doit détenir au moins un tiers du capital social, ce qui le met en mesure de s'opposer à toute modifi-

tion des statuts. Aussi, votre commission vous propose-t-elle de supprimer cette disposition.

Il n'en est pas de même de la seconde partie de cet alinéa qui interdit aux actionnaires autres que l'Etat de bénéficier de droit particulier au sein de la société.

Mais votre commission vous propose d'améliorer la rédaction de cette disposition. La notion de « droit particulier » est, en effet, inconnue de notre droit des sociétés commerciales qui fait uniquement référence aux « avantages particuliers stipulés au profit des personnes associées ou non » (article 80 de la loi n° 66 537 du 24 juillet 1966 sur les sociétés commerciales).

L'amendement présenté par votre commission a pour seul objet de reprendre cette terminologie : il ne pourrait être stipulé aucun avantage particulier au profit d'un actionnaire autre que l'Etat et ce sans préjudice des dispositions du dernier alinéa de l'article premier qui prévoit la participation du personnel, des planteurs de tabac et des gérants de débits de tabacs ; l'attribution d'un siège à l'organe de gestion peut en effet être considérée comme un avantage particulier.

Le quatrième alinéa de l'article premier délimite l'objet de la société nouvelle : votre commission vous propose d'adopter cet alinéa sans modification.

Quant au dernier alinéa de l'article premier, il institue la participation du personnel, des planteurs et des débitants de tabacs au conseil d'administration, sans que ceux-ci aient pour autant la qualité d'actionnaires. Mais la question est de savoir si les administrateurs seront désignés conformément au droit des sociétés commerciales, c'est-à-dire par l'assemblée générale des actionnaires ou désignés par voie réglementaire, comme le prévoit le décret n° 61-15 du 10 janvier 1961 relatif à l'organisation du SEITA.

A l'heure actuelle, le conseil d'administration du SEITA comprend quinze membres :

- le directeur général des impôts, le directeur du budget et le directeur du personnel et du matériel au ministère des Finances, membres de droit ;

- deux membres en activité ou honoraires du Conseil d'Etat, de l'inspection générale des Finances ou de la Cour des Comptes ;

- quatre personnalités choisies en raison de leur compétence ;

- un représentant des planteurs de tabac ;

- un représentant des gérants de débits de tabacs choisi sur des listes établies par les organisations professionnelles ;



— quatre représentants du personnel de l'établissement, cadres supérieurs, cadres de maîtrise et ouvriers, choisis sur des listes établies par les organisations syndicales.

Aussi votre commission a-t-elle estimé nécessaire de renvoyer à un décret en Conseil d'Etat le soin de fixer la composition du conseil d'administration.

Toutefois, s'inspirant du droit actuel, l'amendement présenté par votre commission précise que le nombre de représentants du personnel, des planteurs ou des débitants de tabacs, ne pourrait être inférieur au tiers du nombre total des administrateurs. Ainsi serait assurée une participation satisfaisante des personnes qui sont directement intéressées au fonctionnement et au développement de la société nouvelle.

## Article 2

### (L'apport de patrimoine du SEITA) à la société nouvelle)

Selon l'article 2 du projet de loi adopté par l'Assemblée nationale, le patrimoine et les droits et obligations de l'établissement public à caractère industriel et commercial dénommé « Service d'exploitation industrielle des tabacs et allumettes » seraient transférés à la société nationale créée par la présente loi.

La nouvelle société étant soumise au droit des sociétés anonymes, ce transfert doit être analysé comme un apport en nature et le problème se pose alors de savoir selon quelles modalités cet apport sera effectué par l'Etat.

A défaut de dispositions particulières à ce sujet, c'est le droit des sociétés qui trouverait application. En d'autres termes, les statuts contiendraient l'évaluation de cet apport en nature et il y serait procédé au vu d'un rapport annexé aux statuts et établi, sous sa responsabilité, par un commissaire aux apports.

Dans la mesure où il s'agit de biens appartenant à un établissement public, votre commission des lois n'estime pas opportun d'appliquer ici les règles du droit commercial. Il lui paraît préférable de renvoyer à un décret le droit de fixer les modalités de cet apport.

Au surplus, l'apport ne sera pas réalisé au moment de l'entrée en vigueur de la loi, mais à une date qui sera fixée par décret, cet apport ne devenant définitif qu'à compter de l'immatriculation de la société au registre du commerce et des sociétés.

#### Article additionnel après l'article 2

(L'approbation des statuts de la société  
par décret en Conseil d'Etat)

L'article additionnel que votre commission vous propose d'insérer après l'article 2 a pour seul objet de préciser que les statuts de la société sont approuvés par décret en Conseil d'Etat. En effet, il ne paraît pas opportun de laisser aux fondateurs de la société le soin d'établir seul les statuts.

Le présent article additionnel reprend d'ailleurs une règle traditionnelle du droit des entreprises publiques. C'est ainsi que pour les sociétés nationales de programme, la loi n° 74-696 du 7 août 1974, relative à la radiodiffusion et à la télévision, confie à un décret le soin d'approuver les statuts établis par le conseil d'administration. De même, les statuts d'Air-France ont été approuvés par décret et peuvent être modifiés selon les mêmes formes.

#### Article additionnel après l'article 2

(L'affectation de la réserve spéciale de participation  
à l'attribution d'actions de la société)

L'article L 442-10 du Code du travail prévoit que les accords de participation ne peuvent conférer aux salariés des entreprises publiques ou des sociétés nationales un droit de propriété sur le capital de ces entreprises ou de ces sociétés.

En d'autres termes, l'accord de participation ne peut stipuler l'attribution d'actions ou de coupures d'actions de la société, contrairement au 1<sup>o</sup> de l'article L 442-5 du Code du travail.

Chaque fois qu'une loi a eu pour objet de favoriser l'actionnariat du personnel au sein d'une société nationale, le Parlement a dérogé aux dispositions de l'article L 442-10 du Code du travail afin de permettre la réalisation de la participation des salariés aux fruits de l'expansion sous la forme d'attribution d'actions ou de coupures d'actions. Tel est notamment le cas des lois relatives à l'actionnariat du personnel dans les banques ou les sociétés nationales d'assurances, dans la SNIAS ou la SNECMA.

Le présent article additionnel a pour seul objet de reprendre cette règle pour la « Société nationale d'exploitation industrielle des tabacs et allumettes » : dans cette société, la participation des salariés aux fruits de l'expansion de la société pourra s'effectuer par l'attribution d'actions ou de coupures d'actions, conformément au 1<sup>o</sup> de l'article L 442-5 du Code du travail.

## Article additionnel après l'article 2

(La nominativité des actions)

Dans le droit des sociétés, les actions émises par une société peuvent revêtir soit la forme nominative, soit la forme au porteur.

Le présent article additionnel a pour objet de prohiber la forme au porteur. La nominativité des titres apparaît comme le seul moyen de s'assurer du respect des règles fixées au premier alinéa de l'article premier.

Il s'agit, en effet, de vérifier que l'Etat détient au moins deux tiers du capital social et que les actions de la société n'ont été souscrites ou acquises que par des personnes physiques de nationalité française ou par des personnes morales de droits français.

Seule la nominativité permettrait d'effectuer de telles vérifications.

### Article additionnel après l'article 3

(Le décret en Conseil d'Etat)

Le présent article additionnel a pour objet de combler un lacune importante du texte adopté par l'Assemblée nationale ; il y a lieu, en effet, de renvoyer à un décret en Conseil d'Etat le soin de fixer en tant que de besoin les modalités d'application de la présente loi.

Cet article additionnel doit être d'ailleurs mis en relation avec l'amendement que votre commission a présenté au deuxième alinéa de l'article premier.

Cet amendement prévoit, en effet, que la société nouvelle serait régie par les dispositions de la présente loi, et, en ce qu'elles ne sont pas contraires à ces dernières, par les dispositions applicables aux sociétés anonymes.

Comme l'a fait le décret du 24 août 1976 pour les sociétés nationales de programme de radio-diffusion et télévision, il appartiendra à ce décret en Conseil d'Etat d'énumérer les dispositions de la loi sur les sociétés commerciales incompatibles avec les dispositions de la présente loi.

## AMENDEMENTS PRÉSENTÉS PAR LA COMMISSION

### Article premier

**Amendement :** Rédiger comme suit les premier et deuxième alinéas de cet article :

Il est créé une société dénommée « Société nationale d'exploitation industrielle des tabacs et allumettes » (SEITA) dont l'Etat détient au moins les deux tiers du capital. Les actions qui ne seraient pas la propriété de l'Etat ne pouvant être souscrites ou acquises que par des personnes physiques de nationalité française ou par des personnes morales de droit français.

Cette société est régie par la présente loi, et en ce qu'elle n'est pas contraire à cette dernière, par la législation sur les sociétés anonymes.

**Amendement :** Rédiger comme suit le troisième alinéa de cet article :

Sans préjudice des dispositions du dernier alinéa ci-dessous, il ne peut être stipulé aucun avantage particulier au profit d'un actionnaire autre que l'Etat.

**Amendement :** Rédiger comme suit le dernier alinéa de cet article :

La société est administrée par un conseil d'administration dont la composition est fixée par décret en Conseil d'Etat : ce conseil d'administration comprend notamment des représentants du personnel, des planteurs de tabac et des gérants de débits de tabacs, dont le nombre ne peut être inférieur au tiers du nombre total des administrateurs.

### Art. 2

**Amendement :** Rédiger comme suit cet article :

Le patrimoine de l'établissement à caractère industriel et commercial dénommé « Service d'exploitation industrielle des tabacs et allumettes » est apporté à la société créée par la présente loi, selon des modalités fixées par décret. Cet apport ne donne lieu ni à indemnité, ni à perception de droits ou taxes, ni au versement de salaires ou honoraires.

### Article additionnel après l'article 2

**Amendement :** Insérer après l'article 2 un article additionnel ainsi conçu :

Les statuts de la société sont approuvés par décret en Conseil d'Etat.

### Article additionnel après l'article 2

**Amendement :** Insérer, après l'article 2, un article additionnel ainsi rédigé :

Par dérogation aux dispositions de l'article L. 442-10, premier alinéa, du Code du travail, la participation des salariés aux fruits de l'expansion de la société peut être réalisée par l'attribution d'actions ou de coupures d'actions, conformément au 1<sup>o</sup> de l'article L. 442-5 du Code du travail.

### Article additionnel après l'article 2

**Amendement :** Insérer, après l'article 2, un article additionnel ainsi rédigé :

Les actions de la société sont nominatives.

### Article additionnel après l'article 3

**Amendement :** Insérer, après l'article 3, un article additionnel ainsi rédigé :

Un décret en Conseil d'Etat fixera en tant que de besoin les modalités d'application de la présente loi.