

SÉNAT

1^{re} SESSION ORDINAIRE DE 1961-1962

Annexe au procès-verbal de la séance du 12 octobre 1961.

RAPPORT

FAIT

*au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan (1),
sur le projet de loi relatif à la coopération agricole et aux
sociétés d'intérêt collectif agricole,*

Par M. Michel KAUFFMANN,

Sénateur.

Mesdames, Messieurs,

L'article 38 de la loi d'orientation agricole prévoit qu' « avant le 1^{er} juillet 1961, le Gouvernement devra déposer devant le Parlement, après avis du Conseil supérieur de la coopération

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean Bertaud, *président* ; Paul Mistral, Etienne Restat, Joseph Yvon, Henri Cornat, *vice-présidents* ; René Blondelle, Auguste Pinton, Joseph Beaujannot, Jean-Marie Bouloux, *secrétaires* ; Louis André, Octave Bajeux, Jean Bardol, Amar Beloucif, Jean Bène, Auguste-François Billiemaz, Georges Bonnet, Albert Boucher, Amédée Bouquerel, Marcel Brégégère, Raymond Brun, Gabriel Burgat, Michel Champleboux, Henri Claireaux, Emile Claparède, Maurice Coutrot, Etienne Dailly, Léon David, Jean Deguise, Alfred Dehé, Henri Desseigne, Hector Dubois, Baptiste Dufeu, Emile Durieux, René Enjalbert, Jean Errecart, Jacques Gadoin, Jean de Geoffre, Victor Golvan, Léon-Jean Grégory, Mohamed Gueroui, Roger du Halgouet, Yves Hamon, René Jager, Eugène Jamain, Michel Kauffmann, Jean Lacaze, Henri Lafleur, Maurice Lalloy, Robert Laurens, Charles Laurent-Thouverey, Marcel Lebreton, Modeste Legouez, Marcel Legros, Robert Liot, Henri Longchambon, Jacques Marette, Pierre-René Mathey, Charles Naveau, Gaston Pams, Guy Pascaud, François Patenôtre, Pierre Patria, Gilbert Paulian, Marc Pautzet, Paul Pelleray, Jules Pinsard, Michel de Pontbriand, Henri Prêtre, Eugène Ritzenthaler, Eugène Romaine, Laurent Schiaffino, Abel Sempé, Edouard Soldani, Charles Suran, Gabriel Tellier, René Toribio, Camille Vallin, Emile Vanrullen, Jacques Verneuil, Pierre de Villoutreys.

Voir-le numéro :

Sénat : 285 (1960-1961).

agricole, un projet de loi modifiant l'ordonnance n° 59-278 du 4 février 1959 relative à la coopération agricole, en la complétant par des dispositions concernant les sociétés d'intérêt collectif agricole, afin d'adapter conjointement le régime des coopératives agricoles et celui des sociétés d'intérêt collectif agricole aux exigences économiques et sociales d'une agriculture moderne... ».

Après lecture de ce texte, on ne peut manquer d'être frappé par la différence qui sépare les vastes perspectives ouvertes par l'article 38 de la loi d'orientation agricole et le contenu particulièrement sommaire — trois articles — du projet de loi relatif à la coopération agricole soumis à notre examen et consacré exclusivement à des dispositions d'ordre pénal ou fiscal.

*
* *

Un même sentiment d'étonnement avait déjà été ressenti et partagé par de nombreux membres de cette assemblée lors de la parution de l'ordonnance n° 59-278 du 4 février 1959 relative à la coopération agricole. Il est vrai qu'à la même date et sur le même *Journal officiel* les dispositions du décret n° 59-286 du 4 février 1959 relatif au statut juridique de la coopération agricole avaient largement compensé le contenu limité de l'ordonnance n° 59-278.

I. — Exposé général.

Conformément aux prescriptions de la loi d'orientation, le statut juridique de la coopération agricole a été de nouveau et très sensiblement modifié par le décret n° 61-867 du 5 août 1961 auquel il convient d'ajouter le décret n° 61-868 du 5 août 1961 relatif au statut juridique des Sociétés d'intérêt collectif agricole (S. I. C. A.).

A. — Décret n° 61-867 relatif au statut de la coopération agricole.

Aux termes des dispositions du décret n° 61-867 du 5 août 1961, les coopératives conservent la forme de « sociétés civiles particulières de personnes à capital et personnel variables... ». Parmi

les modifications apportées par le décret du 5 août 1961 au statut de la coopération agricole, on doit signaler celles relatives au capital social, à la création de certificats de développement coopératif, la responsabilité financière des sociétaires, l'assouplissement des règles d'incompatibilité concernant les directeurs et les obligations d'un sociétaire cédant son exploitation.

B. — *Décret n° 61-868 du 5 août 1961
relatif au statut juridique des S. I. C. A.*

Selon les termes mêmes de ce décret, « les S. I. C. A. ont pour objet de créer ou de gérer des installations avec équipements ou assurer des services, soit dans l'intérêt des agriculteurs d'une région rurale déterminée, soit, d'une façon plus générale, dans celui des habitants de cette région, sans distinction professionnelle ». Ainsi, désormais, le champ d'action des S. I. C. A. est considérablement étendu : les sociétés d'intérêt collectif n'ont plus seulement pour mission de mettre à la disposition de leurs sociétaires des installations et des équipements, mais encore d'assurer des services très variés, à but rural et non plus exclusivement agricole. Ainsi, à côté des S. I. C. A. agricoles ne groupant que des exploitants, pourront être créées des S. I. C. A. rurales comprenant à la fois des exploitants et des membres d'autres professions et chargées d'assumer des tâches diverses, telles que l'électrification rurale, l'installation des adductions d'eau.

Cette extension du champ d'action des S. I. C. A. comporte deux séries de conséquences :

Désormais, les candidats aux S. I. C. A. ne sont plus tenus d'appartenir au monde agricole, au sens strict de ce terme, pour en devenir membres : il suffit que leur profession puisse « concourir à la réalisation de l'objet de la S. I. C. A. ».

En outre, l'ensemble des dispositions du décret n° 61-868 du 5 août 1961, consacrées au fonctionnement des S. I. C. A., au statut de leurs administrateurs et de leurs directeurs, et notamment aux incompatibilités, ont pour objet de simplifier leurs règles de fonctionnement et de donner le plus de souplesse possible à ces organismes.

II. — Analyse du projet de loi.

En regard des dispositions réglementaires dont nous venons de donner une brève analyse, le contenu du projet qui nous est soumis paraît particulièrement léger. Le souci de respecter scrupuleusement les frontières séparant le domaine réglementaire du domaine législatif a conduit les promoteurs du projet de loi relatif à la coopération agricole à ne présenter au Parlement qu'un amalgame hétéroclite de dispositions pénales définissant et réprimant les infractions commises par les administrateurs, les directeurs ou les commissaires aux comptes des coopératives et de dispositions fiscales prévues en faveur des sociétés.

Le Conseil de la coopération agricole qui, à la demande du législateur, a été associé à l'élaboration du projet de loi, avait souhaité que le texte qui nous est soumis renfermât quelques dispositions générales qui auraient servi de cadre et de fondement à l'ensemble de la législation sur la coopération agricole.

ANALYSE DES ARTICLES

Article premier.

Les nouvelles dispositions qu'il est prévu d'insérer au Code rural sous les articles 549 et 549-1 ont pour but d'étendre aux sociétés coopératives agricoles certaines obligations résultant, pour les commissaires aux comptes, de la loi du 24 juillet 1867. Les deux alinéas de l'article 34 de ladite loi sont ainsi rédigés :

« Est puni d'un emprisonnement de un à cinq ans et d'une amende de 360.000 à 720.000 francs, ou de l'une de ces deux peines seulement, tout commissaire qui a sciemment donné ou confirmé des informations mensongères sur la situation de la société, ou qui n'a pas révélé au procureur de la République les faits délictueux dont il a eu connaissance.

« L'article 378 du Code pénal est applicable aux commissaires. »

Quant à l'article 40 de la loi du 24 juillet 1867, nous en rappelons ci-après le contenu :

« Toute convention entre une société et l'un de ses administrateurs, soit directement ou indirectement, soit par personne interposée, doit être soumise à l'autorisation préalable du conseil d'administration. Avis en est donné aux commissaires.

« Il en est de même pour les conventions entre une société et une autre entreprise si l'un des administrateurs de la société est propriétaire, associé en nom, gérant, administrateur ou directeur de l'entreprise. L'administrateur se trouvant dans l'un des cas ainsi prévus est tenu d'en faire la déclaration au conseil d'administration. Avis en est également donné aux commissaires.

« Les dispositions qui précèdent ne sont pas applicables aux conventions normales portant sur des opérations de la société avec ses clients.

« Les commissaires présentent à l'assemblée générale un rapport spécial sur les conventions autorisées par le conseil. L'assemblée statue sur ce rapport. Les conventions qu'elle approuve ne peuvent être attaquées qu'en cas de fraude. Celles qu'elle désapprouve n'en produisent pas moins leurs effets, mais les conséquences dommageables pouvant en résulter restent, en cas de fraude, à la charge de l'administrateur intéressé et, éventuellement, du conseil d'administration.

« Il est interdit aux administrateurs d'une société autres que les personnes morales de contracter, sous quelque forme que ce soit, des emprunts auprès de la société, de se faire consentir par elle un découvert en compte courant ou autrement ainsi que de faire cautionner ou avaliser par elle leurs engagements envers des tiers. Toutefois, si la société exploite un commerce de banque, cette interdiction ne s'applique pas aux opérations courantes de ce commerce. »

Les modifications proposées aux articles 550, 551 et 552 du Code rural n'ont d'autre but que d'adapter les dispositions pénales faisant l'objet de ces articles aux modifications apportées aux dispositions correspondantes du décret du 4 février 1959 (articles 20, 26 et 28 dudit décret) et concernant respectivement les administrateurs, les directeurs et les commissaires aux comptes de coopératives.

Pour ce qui est des directeurs, l'expérience a prouvé que l'article 551 du Code rural, tel qu'il résultait de l'ordonnance du 4 février 1959, était trop rigoureux. S'il est indispensable qu'ils ne participent pas directement ou indirectement à des activités concurrentes de celles de leurs sociétés, il a paru inutile et même dangereux de leur interdire de participer à des activités industrielles ou commerciales, car il peut y avoir intérêt par exemple à ce qu'un directeur de coopérative soit en même temps directeur d'une S. I. C. A. ou d'une société auxiliaire dont la coopérative est membre ; or, ces autres sociétés peuvent être commerciales.

Article 2.

Les modifications apportées aux articles 606, 607, 608 et 609 du Code rural, concernant les S. I. C. A., ont pour objet d'étendre à ces sociétés l'application des mesures déjà prévues pour les directeurs et commissaires aux comptes de coopératives ainsi que pour l'emploi de la dénomination.

Article 3.

Ainsi que l'explique l'exposé des motifs, les dispositions fiscales faisant l'objet de cet article ne sont que la reprise, pour une période limitée, de celles qui figuraient à l'article 2 du décret du 20 mai 1955.

Ces dispositions sont particulièrement opportunes dans la période actuelle où les regroupements et la concentration sont pour beaucoup de coopératives agricoles une nécessité vitale.

III. — Observations de la Commission.

Votre Commission des Affaires économiques et du plan, tout en approuvant l'ensemble des mesures de rénovation touchant le statut de la coopération agricole, a déploré que le Parlement n'ait pas été plus étroitement associé à leur élaboration.

En soumettant au Sénat et à l'Assemblée Nationale quelques dispositions qui ne peuvent être prises par voie réglementaire, on aboutit à ce résultat paradoxal : les assemblées législatives sont amenées à cautionner, par le truchement du projet de loi qui

leur est soumis, et dont nous avons souligné la faible portée, un ensemble de textes juridiques qui n'émanent pas d'elles. Ainsi, par l'application stricte de la Constitution, le principe de hiérarchie des actes juridiques prend un sens nouveau : sur un problème précis, la loi n'intervient qu'après la parution des décrets et règle des points relativement secondaires, sans possibilité d'amender éventuellement les dispositions réglementaires. Jusqu'alors on avait connu les lois cadres, les lois portant ratification de décrets, nous inaugurons l'ère de la législation prise en application d'un décret.

Même limité aux seuls domaines — pénal et fiscal — le projet de loi présente un certain nombre de lacunes, notamment dans les dispositions fiscales de l'article 3.

L'article 60 du décret n° 61-867 du 5 août 1961 relatif au statut juridique de la coopération agricole prévoit que les fédérations de coopératives agricoles constituées sous le régime de la loi du 1^{er} juillet 1901 (associations) pourront se placer sous le régime du titre I^{er} du Livre III du Code du travail (syndicats), à condition d'observer les formalités prévues par ce texte.

Les auteurs du décret ont, par cette stipulation, manifestement voulu favoriser la conversion des associations de coopératives agricoles en syndicats, estimant avec juste raison que la capacité incomparablement plus large de ces derniers les appelle à être la forme de droit commun des groupements de défense professionnelle.

Toutefois, une doctrine et une jurisprudence fiscales constantes décident que le passage d'un type de contrat de société ou d'association à un autre entraîne la rupture de l'être moral primitif et, par conséquent, la perception lors d'une telle conversion de toutes les impositions directes ou indirectes frappant la dissolution d'un groupement et la création d'un nouveau.

Le poids d'une telle imposition serait de nature à écarter les conversions souhaitées d'association en syndicat.

Par ailleurs, le décret n° 61-868 du 5 août 1961 relatif aux sociétés d'intérêt collectif agricole prévoit dans son article 11 que les S. I. C. A. peuvent se constituer « par conversion d'une société préexistante » et inversement dans son article 9 qu'une S. I. C. A. peut, sans même y avoir été préalablement autorisée par le Ministre de l'Agriculture, se transformer en société coopérative agricole ou en union de coopératives agricoles.

Mais ici encore et malgré l'intention évidente des auteurs du décret de faciliter le glissement des formes de droit commun à la forme S. I. C. A., puis à la forme coopérative, aucune exonération fiscale n'a été stipulée. Une telle lacune, si elle n'était complétée, ferait échec à la volonté précitée. Aussi, votre Commission vous propose-t-elle d'adopter deux amendements (articles 4 et 5 nouveaux) destinés à compléter le projet de loi qui nous est soumis.

En conclusion, votre Commission vous propose d'adopter, sous réserve des amendements qu'elle soumet à votre approbation, le texte du projet de loi présenté par le Gouvernement :

AMENDEMENTS PRESENTES PAR LA COMMISSION

Art. 4 (nouveau).

Amendement : Insérer après l'article 3, un article 4 (nouveau), ainsi rédigé :

Sont exonérées de tous droits d'enregistrement, de timbre et de publicité foncière les conversions, prévues par l'article 60 du décret n° 61-867 du 5 août 1961, d'associations coopératives agricoles constituées sous le régime de la loi du 1^{er} juillet 1901 en syndicats relevant du titre 1^{er} du Livre III du Code du Travail.

Art. 5 (nouveau).

Amendement : Insérer après l'article 4 (nouveau), un article 5 (nouveau), ainsi rédigé :

Sont dispensées de tous impôts directs ainsi que des droits d'enregistrement, de timbre et de publicité foncière :

1° *Les conversions en S. I. C. A. de sociétés préexistantes, prévues à l'article 11 du décret n° 61-868 du 5 août 1961 ;*

2° *Les transformations de S. I. C. A. en sociétés coopératives agricoles ou unions de coopératives agricoles, prévues à l'article 9 du décret cité ci-dessus.*

PROJET DE LOI

(Texte présenté par le Gouvernement.)

Article premier.

Le titre II du livre IV du Code rural est modifié comme suit :

« *Art. 549.* — Les dispositions des alinéas 5 et 6 de l'article 34 de la loi du 24 juillet 1867 sont applicables à tout commissaire aux comptes de coopérative agricole ou d'union de coopératives agricoles.

« *Art. 549-1.* — L'article 40 de la loi du 24 juillet 1867 est applicable aux conventions passées entre les administrateurs des sociétés coopératives agricoles ou unions de coopératives agricoles et ces sociétés elles-mêmes.

« *Art. 550.* — Est puni d'une amende de 4.000 à 80.000 NF tout administrateur d'une société coopérative agricole ou tout mandataire d'une telle société au conseil d'administration d'une union de coopératives :

« 1° Qui n'a pas la nationalité française ou la nationalité d'un pays avec lequel existe un accord de réciprocité ou qui ne bénéficie pas d'une dérogation accordée par le Ministre de l'Agriculture ;

« 2° Qui participe directement ou indirectement, d'une façon habituelle ou occasionnelle, à une activité concurrente de celle de la société qu'il administre ;

« 3° Qui a fait l'objet d'une des condamnations visées à l'article 6 du décret du 8 août 1935 instituant l'interdiction et la déchéance du droit de gérer et d'administrer une société.

« *Art. 551.* — Est puni de la peine prévue à l'article précédent le directeur d'une société coopérative agricole ou d'une union de coopératives agricoles :

« 1° Qui participe directement ou indirectement, d'une façon habituelle ou occasionnelle, à une activité concurrente de la société qu'il dirige ou des unions auxquelles celle-ci est adhérente ;

« 2° Qui a fait l'objet d'une des condamnations visées à l'article 6 du décret du 8 août 1935 instituant l'interdiction et la déchéance du droit de gérer et d'administrer une société.

« *Art. 552.* — Est punie de la peine prévue à l'article 550 toute personne exerçant les fonctions de commissaire aux comptes d'une société coopérative agricole ou d'une union de coopératives agricoles :

« 1° Qui est parent ou allié jusqu'au quatrième degré inclusivement ou conjoint d'un administrateur de cette société ;

« 2° Qui reçoit sous une forme quelconque, à raison de fonctions autres que celles de commissaires aux comptes, un salaire ou une rémunération d'un administrateur de cette société ;

« 3° A qui l'exercice de la fonction d'administrateur, de gérant ou de directeur est interdit ou qui est déchu du droit d'exercer cette fonction ;

« 4° Qui est le conjoint d'une des personnes ci-dessus visées. »

Art. 2.

Le titre III du livre IV du Code rural est modifié comme suit :

TITRE III

Des sociétés d'intérêt collectif agricole.

« *Art. 606.* — Les dispositions de l'article 551 sont applicables aux directeurs de sociétés d'intérêt collectif agricole.

« *Art. 607.* — Les dispositions de l'article 552 sont applicables aux commissaires aux comptes de sociétés d'intérêt collectif agricole.

« *Art. 608.* — Les dispositions de l'article 553 sont applicables aux dirigeants qui ont employé la dénomination de société d'intérêt collectif agricole au sujet d'un organisme qui n'observe pas la réglementation relative auxdites sociétés et qui n'a pas satisfait à la publicité exigée.

« *Art. 609.* — Les dispositions de l'article 549-1 sont applicables aux conventions passées entre administrateurs de sociétés d'intérêt collectif agricole et les sociétés elles-mêmes. »

Art. 3.

L'article 1341 du Code général des Impôts est complété ainsi qu'il suit :

« Jusqu'au 31 décembre 1963 inclusivement, sont dispensés des droits de timbre d'enregistrement et de la taxe de publicité foncière :

« 1° Les actes concernant les fusions de sociétés coopératives agricoles ;

« 2° Les actes comportant transfert à titre gratuit à une ou à plusieurs sociétés coopératives agricoles de tout ou partie des éléments de l'actif d'un syndicat agricole. »