

# SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1973-1974

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 9 octobre 1973.

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la Commission des Affaires sociales (1), sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, relatif à l'extension des accords de retraite et de prévoyance concernant les salariés des professions agricoles,*

Par M. Hubert d'ANDIGNÉ,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Marcel Darou, *président* ; Marcel Lambert, Lucien Grand, Jean-Pierre Blanchet, Jean Gravier, *vice-présidents* ; Jean-Baptiste Mathias, Lucien Perdereau, Marcel Souquet, Hector Viron, *secrétaires* ; Hubert d'Andigné, André Aubry, Pierre Barbier, Hamadou Barkat Gourat, Pierre Brun, Charles Cathala, Jean Cauchon, Marcel Cavallé, Michel Darras, Baptiste Dufeu, Marcel Gargar, Abel Gauthier, Marcel Guislain, Jacques Henriot, Arthur Lavy, Edouard Le Jeune, Bernard Lemarié, Robert Liot, Georges Marie-Anne, Marcel Mathy, Jacques Maury, André Méric, Jean Mézard, Jean Natali, Pouvanaa Oopa Tetuaapua, André Rabineau, Ernest Reptin, Victor Robini, Eugène Romaine, Robert Schwint, Albert Sirgue, Robert Soudant, Bernard Talon, Henri Terré, René Travert, Raymond de Wazières.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (5<sup>e</sup> législ.) : 444, 514 et in-8° 29.

Sénat : 345 (1972-1973).

---

Ouvriers agricoles. — Conventions collectives - Retraite complémentaire - Code rural.

Mesdames, Messieurs,

Le présent projet de loi a pour objet d'autoriser le Ministre de l'Agriculture à prononcer l'extension d'accords instituant des régimes complémentaires de retraite et de prévoyance en faveur des salariés de l'agriculture. L'Assemblée Nationale l'a adopté en première lecture dans sa séance du 27 juin dernier.

Ce n'est pas par hasard que le Gouvernement l'a déposé au cours de la précédente session : le Conseil d'Etat venait d'annuler, par un arrêt rendu le 13 février 1973, un arrêté du Ministre de l'Agriculture portant extension de la convention collective instituant un régime complémentaire de retraite et de prévoyance pour les salariés des exploitations de polyculture et d'élevage du département de la Manche.

Le Ministre de l'Agriculture avait estimé, en 1968, que la loi l'autorisait à prendre cet arrêté.

Le Conseil d'Etat n'est pas de cet avis : la loi n'autorise pas le Ministre de l'Agriculture à étendre une convention collective concernant exclusivement la retraite complémentaire lorsque le champ d'application de cette convention est régional ou local.

*En conséquence, il est demandé au Parlement de mettre la loi en conformité avec la décision administrative et de valider tous les arrêtés d'extension qui ont été pris dans les mêmes conditions litigieuses.*

Avant de procéder à l'examen du projet de loi, une remarque préliminaire s'impose.

*Ce n'est pas sans réticence que votre Commission des Affaires sociales accepte de légiférer dans ces conditions qu'elle réprouve. Mieux vaut modifier la loi avant de prendre un arrêté dont la légalité est douteuse, et non après coup.*

Le procédé est en effet :

— préjudiciable aux administrés bénéficiaires de décisions précaires ;

— gênant pour le Parlement : lié par les faits, le législateur ne dispose pas de la liberté qui lui est due pour choisir la formule juridique qui lui paraît la meilleure.

Si votre commission s'est, en définitive, résolue à prendre en considération le projet de loi, c'est uniquement dans l'intérêt des salariés concernés. En effet, 102 arrêtés du même type ont été pris par les ministres de l'agriculture et se trouvent menacés d'annulation par le Conseil d'Etat.

Tout en reconnaissant que dans le cas d'espèce qui nous est soumis la législation pouvait donner lieu, comme nous le verrons, à des interprétations laxistes, votre commission demande instamment au pouvoir exécutif de faire preuve de la vigilance nécessaire pour éviter dans l'avenir ce genre de négligences, hélas trop souvent répétées.

\*  
\* \* \*

*Divers textes de loi régissent les conditions dans lesquelles il est possible de procéder à l'extension d'une convention collective ou d'un accord constituant un régime complémentaire de retraite.*

Ce sont :

— les articles 31 f à 31 mb du Livre I<sup>er</sup> du Code du travail, qui résultent de la loi du 11 février 1950 sur les conventions collectives, modifiés en dernier lieu en 1971 ;

— l'article 1050 du Code rural ;

— l'ordonnance n° 59-238 du 4 février 1959 relative aux régimes complémentaires de retraite ;

— enfin la loi n° 72-1223 du 29 décembre 1972 portant généralisation de la retraite complémentaire au profit des salariés et anciens salariés.

*Les articles 31 f à 31 mb du Livre I<sup>er</sup> du Code du travail concernent l'extension des conventions collectives de travail en général.*

Parmi les clauses facultatives que peuvent stipuler ces conventions, inscrites à l'article 31 g, il est prévu l'institution de régimes complémentaires de retraites.

Aux termes de l'article 31 j, le Ministre de l'Agriculture n'était autorisé jusqu'en 1971 à étendre par arrêté que les conventions collectives à champ d'application régional ou local. Cet article a été modifié en 1971 ; désormais il peut procéder à l'extension de toutes les conventions collectives concernant les salariés de l'agriculture, quel que soit leur champ d'application.

Entre-temps les conventions collectives ayant pour objet exclusif d'instituer des régimes complémentaires de retraite se sont considérablement développées.

En 1952 un problème s'est posé : une convention nationale a été signée instituant un régime complémentaire de retraite pour les cadres des exploitations agricoles.

Le Code du travail n'autorisant pas alors l'extension d'une telle convention, ainsi que nous venons de le voir, le législateur est intervenu pour permettre expressément au *Ministre de l'Agriculture d'étendre à l'ensemble du territoire national une convention collective instituant un régime de retraite complémentaire.*

Votées sur initiative parlementaire, ces dispositions constituent l'actuel *article 1050 du Code rural.*

Nouveau problème en 1959 : le Conseil d'Etat annule, par un arrêt du 2 janvier 1959, un arrêté pris par le Ministre du Travail pour étendre un avenant à la convention collective de retraite et de prévoyance des cadres de 1947, au motif que l'avenant en question concerne exclusivement l'institution d'un régime de prévoyance et non la réglementation de l'ensemble des conditions de travail. Le Conseil d'Etat estime que la loi du 11 février 1950 n'est pas applicable en l'espèce.

Le Gouvernement d'alors est d'autant plus alarmé que de nombreuses conventions collectives ayant pour objet exclusif l'institution d'un régime de retraite ont été étendues selon la procédure définie par la loi du 11 février 1950, en l'absence de dispositions législatives spécifiques.

Il réagit très rapidement en promulguant deux *ordonnances du 7 janvier et du 4 février 1959, qui établissent une procédure particulière pour l'extension d'accords concernant exclusivement l'institution d'un régime de retraite et valident les arrêtés d'extension litigieux.*

Les particularités de la procédure prévue sont les suivantes :

- une nouvelle terminologie est employée ; on parle d'accords et non de conventions collectives, d'agrément et non d'extension ;
- l'arrêté est pris conjointement par le Ministre du Travail et par le Ministre des Finances, non par le seul Ministre du Travail ;
- l'arrêté est pris après avis d'une commission spécialisée (la commission d'agrément des accords de retraite) et non de la commission supérieure des conventions collectives.

Il n'est pas question du secteur agricole dans ces ordonnances.

*Enfin la loi n° 72-1223 du 29 décembre 1972 a posé le principe de la généralisation de la retraite complémentaire au profit des salariés et anciens salariés.*

Parmi les modalités prévues figurent :

— à l'article 2, la possibilité pour le Ministre chargé de la Sécurité sociale et le Ministre de l'Economie et des Finances d'étendre tout ou partie des dispositions d'accords de retraite agréés en application de l'ordonnance de 1959 à des employeurs, salariés et anciens salariés non compris dans le champ d'application de ces accords ;

— à l'article 3, par analogie, la possibilité pour le Ministre de l'Agriculture et le Ministre de l'Economie et des Finances de rendre obligatoire tout ou partie des dispositions déjà étendues de conventions collectives, relatives à la retraite, à des employeurs, salariés et anciens salariés non compris dans le champ d'application de ces conventions. Ces dernières dispositions ont été introduites dans le Code rural sous forme d'un article 1051.

Dans les deux cas, l'avis conforme d'une commission est requis :

— commission d'agrément des accords de retraite pour le secteur industriel et commercial ;

— section agricole de la commission supérieure des conventions collectives pour le secteur agricole.

\*  
\* \*

*Compte tenu de ces différentes dispositions législatives, dont certaines n'étaient pas encore en vigueur en 1968, le Ministre de l'Agriculture était-il compétent pour étendre la convention collective instituant un régime complémentaire de retraite et de prévoyance pour les salariés des exploitations de polyculture et d'élevage du département de la Manche, selon la procédure prévue par la loi du 11 février 1950 ?*

Convaincu du contraire, le sieur Tabard, exploitant agricole, a formulé une requête devant la juridiction administrative pour obtenir l'annulation de l'arrêté d'extension.

Le Conseil d'Etat lui a donné raison. Selon la haute juridiction :

— les conventions collectives ayant pour objet exclusif l'institution d'un régime complémentaire de prévoyance et de retraite ne sont pas assimilables à des conventions collectives de travail et ne relèvent pas de la loi du 11 février 1950. Le Conseil d'Etat confirme là la position qu'il avait prise en 1959 ;

— lorsque ces conventions sont conclues dans le cadre départemental, le Ministre de l'Agriculture n'est pas compétent pour procéder à leur extension, cette compétence ne lui étant conférée qu'à l'échelon national par l'article 1050 du Code rural.

Le Code rural autorisant le Ministre de l'Agriculture à étendre des conventions nationales, celui-ci pouvait sans doute s'estimer à bon droit compétent pour étendre des conventions départementales. Qui peut le plus, peut le moins.

Ainsi que nous l'avons déjà signalé, 102 arrêtés d'extension de conventions départementales concernant la prévoyance et la retraite dans l'agriculture ont d'ailleurs été pris par les Ministres de l'Agriculture successifs depuis 1952. Une minorité d'entre elles seulement étaient des conventions collectives de travail à proprement parler.

Mais il est indiscutable que ces arrêtés ne sont pas conformes à la lettre de la loi.

*Le Conseil d'Etat a estimé, en outre, que de telles conventions constituent des accords collectifs relevant de l'ordonnance du 4 février 1959 ; à ce titre, les arrêtés d'agrément doivent être signés par le Ministre du Travail et le Ministre des Finances.*

Cette dernière prise de position de la haute juridiction surprend quelque peu ; ainsi que l'expose notre collègue M. Gissinger dans l'excellent rapport qu'il a fait au nom de la Commission des Affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée, comment admettre que le Ministre de l'Agriculture serait compétent pour étendre les conventions collectives de travail en agriculture qui comportent éventuellement des dispositions concernant la retraite, et qu'il ne le serait plus pour étendre les accords qui contiennent exclusivement de telles dispositions ?

De plus, la légalité de l'extension des conventions nationales de retraite elles-mêmes se trouve mise en cause puisque c'est le Ministre de l'Agriculture qui y a procédé et nullement les ministres du travail et des finances.

Il ne semble donc pas que l'ordonnance de 1959 doive s'appliquer telle quelle à l'agriculture.

Par ailleurs, il va de soi que la loi du 29 décembre 1972 portant généralisation de la retraite complémentaire n'est d'aucun recours pour résoudre le problème posé, puisqu'elle n'a pas d'effet rétroactif.

Dans ces conditions, tous les ministres concernés ont été unanimes à reconnaître la nécessité de mettre au point une formule légale spécifique pour définir les conditions d'extension des accords de retraite en agriculture.

\*  
\* \*

Tel est l'objet de l'article premier du présent projet de loi, qui modifie l'article 1050 du Code rural dans les termes suivants :

Dispositions actuellement en vigueur.	Texte du projet de loi.	Texte adopté par l'Assemblée Nationale et proposé par votre commission.
<hr/> <p>Article 1050 du Code rural.</p>	<hr/> <p>Article premier.</p>	<hr/> <p>Article premier.</p>
	<p>L'article 1050 du Code rural est abrogé et remplacé par les dispositions suivantes :</p>	<p>Alinéa sans modification.</p>
<p>Les salariés visés à l'article 1024 peuvent bénéficier, auprès des caisses de prévoyance fonctionnant avec l'autorisation et sous le contrôle du Ministère de l'Agriculture, d'avantages s'ajoutant à ceux prévus par la section III du chapitre II du présent titre.</p>	<p>« Art. 1050. — Les salariés mentionnés à l'article 1144 du Code rural (alinéas 1° à 7°, 9° et 10°) peuvent bénéficier auprès des caisses de prévoyance fonctionnant avec l'autorisation et sous le contrôle du Ministre chargé de l'Agriculture d'avantages s'ajoutant à ceux prévus par la section III du chapitre II du présent titre.</p>	<p>Alinéa sans modification.</p>
<p>En ce qui concerne les salariés visés aux alinéas a, b, c dudit article 1024 :</p>		
<p>1° Les caisses de prévoyance peuvent grouper tout ou partie des salariés d'une ou plusieurs entreprises ;</p>	<p>« Les caisses de prévoyance peuvent grouper tout ou partie des salariés d'une ou plusieurs entreprises.</p>	<p>Alinéa sans modification.</p>
<p>2° Les conventions collectives instituant ou complétant un régime de prévoyance ou de retraite peuvent être étendues à l'ensemble du territoire national, par arrêté du Ministre de l'Agriculture, pour une ou plusieurs catégories professionnelles.</p>	<p>« Les accords ayant pour objet l'institution d'un régime complémentaire de prévoyance et de retraite en faveur des salariés mentionnés aux alinéas ci-dessus ainsi que les accords ayant pour objet de modifier ou de compléter le régime ainsi créé, peuvent être rendus obligatoires suivant les modalités prévues aux articles 31 f à 31 mb du Livre premier du Code du travail par arrêté du Ministre chargé de l'Agriculture pour tous les employeurs et travailleurs compris dans leur champ d'application professionnel et territorial. »</p>	<p>« Les accords...  ... suivant les modalités prévues aux articles 31 f et 31 h à 31 ma du Livre premier du Code du travail...</p>
		<p>... et territorial. »</p>

a) Le premier alinéa de l'article 1050 définit les catégories de salariés agricoles pouvant bénéficier d'avantages sociaux s'ajoutant aux prestations sociales agricoles prévues par la section III du chapitre II du Code rural. Tel qu'il est rédigé, cet alinéa fait référence à l'article 1024 du Code rural.

Avant le vote de la loi n° 72-965 du 25 octobre 1972 relative à l'assurance des travailleurs de l'agriculture contre les accidents du travail et les maladies professionnelles, cet article 1024 énumérait expressément les catégories de salariés affiliés obligatoirement aux assurances sociales agricoles. Mais il a été modifié par la loi en question et vidé de son contenu précis. Désormais, l'article 1024 fait simplement référence à l'article 1144, alinéas 1° à 7°, 9° et 10° du Code rural.

Il paraît donc plus clair pour la consultation du Code de faire directement référence à cet article 1144 dans l'article 1050.

Tel est l'objet de la rectification proposée sur le premier alinéa, de pure forme donc.

b) Le nouveau texte proposé pour la fin de l'article 1050 a pour effet d'habiliter le Ministre de l'Agriculture à étendre par voie d'arrêté les accords ayant pour objet l'institution d'un régime complémentaire de prévoyance et de retraite, quel que soit leur champ d'application, local, départemental ou national.

Le terme « accord » est substitué au terme « convention collective », conformément à la terminologie employée dans l'ordonnance du 4 février 1959.

On note que sont désormais concernés par ces accords tous les salariés visés à l'article 1024 du Code rural (ou à l'article 1144 [alinéas 1° à 7°, 9° et 10°] ce qui est équivalent), y compris les salariés des organismes de mutualité agricole, des caisses de crédit agricole mutuel, des chambres d'agriculture, des organismes professionnels, etc., ce qui n'était pas le cas jusqu'à présent.

La procédure d'extension prévue est celle applicable en matière de conventions collectives du travail, qui en fait a été utilisée jusqu'alors. Le texte du projet de loi fait expressément référence aux articles 31 f à 31 mb du Livre premier du Code du travail.



Sur proposition de sa Commission des Affaires culturelles, familiales et sociales, l'Assemblée Nationale a adopté un amendement tendant à supprimer les références, manifestement inutiles, aux articles 31 *g* relatif au contenu des conventions collectives de travail susceptibles d'extension, et 31 *mb*, qui vise les conventions dérogeant aux dispositions de décrets relatifs à l'aménagement et à la répartition des horaires de travail.

\*  
\* \*

Le dispositif juridique ainsi mis en place pour l'agriculture est sans doute le plus pratique, mais il paraît moins cohérent que celui qui existe pour le secteur industriel et commercial.

Tout d'abord, le nouvel article 1050 précise expressément que l'arrêté d'extension a pour effet de rendre obligatoire un accord pour tous les employeurs et travailleurs compris dans son champ d'application professionnel et territorial.

Il fait néanmoins référence à l'article 31 *ma* du Code du travail, qui offre la possibilité d'étendre une convention collective au-delà de son champ d'application géographique et professionnel, à l'intérieur d'une même branche toutefois. On relève donc une certaine contradiction.

Par ailleurs, la terminologie « convention collective » est abandonnée dans l'article 1050, alors qu'elle est maintenue dans l'article 1051 introduit par la loi du 29 décembre 1972.

En dépit de ces imperfections, votre Commission des Affaires sociales, désireuse de ne pas engager de navette sur des points de droit dont la portée est fort réduite, a adopté l'article premier sans modification.

\*  
\* \*

*L'article 2 du projet de loi a pour objet de valider tous les arrêtés pris par le Ministre de l'Agriculture à l'effet de prononcer l'extension de conventions collectives ou accords instituant ou modifiant un régime de retraite et de prévoyance.*

Par ce moyen, est assurée la survie de ces régimes, quel que soit leur champ d'application territorial, et les droits des intéressés sont sauvegardés.

Malgré les réserves exprimées au début de ce rapport par cette procédure de fait accompli, votre Commission des Affaires sociales a également adopté l'article 2 sans modification.

\*  
\* \*

Sous le bénéfice de ces observations, votre Commission des Affaires sociales vous propose d'adopter sans modification le texte transmis par l'Assemblée Nationale.

## PROJET DE LOI

*(Texte adopté par l'Assemblée Nationale.)*

### Article premier.

L'article 1050 du Code rural est abrogé et remplacé par les dispositions suivantes :

« *Art. 1050.* — Les salariés mentionnés à l'article 1144 du Code rural (alinéas 1° à 7°, 9° et 10°) peuvent bénéficier auprès des caisses de prévoyance fonctionnant avec l'autorisation et sous le contrôle du Ministre chargé de l'Agriculture d'avantages s'ajoutant à ceux prévus par la section III du chapitre II du présent titre.

« Les caisses de prévoyance peuvent grouper tout ou partie des salariés d'une ou plusieurs entreprises.

« Les accords ayant pour objet l'institution d'un régime complémentaire de prévoyance et de retraite en faveur des salariés mentionnés aux alinéas ci-dessus ainsi que les accords ayant pour objet de modifier ou de compléter le régime ainsi créé peuvent être rendus obligatoires suivant les modalités prévues aux articles 31 *f* et 31 *h* à 31 *ma* du Livre premier du Code du travail par arrêté du Ministre chargé de l'Agriculture pour tous les employeurs et travailleurs compris dans leur champ d'application professionnel et territorial. »

### Art. 2.

Sont validés les arrêtés pris par le Ministre chargé de l'Agriculture à l'effet de prononcer l'extension de conventions collectives ou accords instituant ou modifiant un régime de retraite et de prévoyance en faveur des salariés mentionnés à l'article premier.