

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1977-1978

Annexe au procès-verbal de la séance du 8 décembre 1977.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE APRÈS DÉCLARATION D'URGENCE, relatif à l'indemnisation des Français rapatriés d'Outre-Mer dépossédés de leurs biens,

Par M. Charles de CUTTOLI,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Léon Jozeau-Marigné, *président* ; Marcel Champeix, Baudouin de Hauteclocque, Louis Virapoullé, Marc Jacquet, *vice-présidents* ; Jacques Pelletier, Charles Lederman, Pierre Salvi, Charles de Cuttoli, *secrétaires* ; Armand Bastit Saint-Martin, Roger Boileau, Pierre Carous, Lionel Cherrier, Félix Ciccolini, Etienne Dailly, Georges Dayan, Yves Estève, Henri Fréville, Jean Geoffroy, François Giacobbi, Michel Giraud, Jean-Marie Girault, Léopold Heder, Pierre Jourdan, Jacques Larché, Pierre Marclhacy, Jean Nayrou, Jean Ooghe, Guy Petit, Hubert Peyou, Paul Pillet, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Roger Romani, Marcel Rosette, Marcel Rudloff, Pierre Schiélé, Edgar Tallhades, Jacques Thyraud, Lionel de Tinguy.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (5^e légis.) : 3179, 3255 et in-8° 778.

Sénat : 106 et 121 (1977-1978).

Rapatriés. — Complément d'indemnisation - Titre d'indemnisation - Titre prioritaire.

Mesdames, Messieurs,

Votre Commission des Lois a décidé de se saisir pour avis de ce projet de loi parce qu'elle a toujours marqué pour les questions des rapatriés une attention particulière. En effet, c'est elle par exemple qui avait été chargée de rapporter le premier projet de loi concernant les rapatriés et qui est devenu la loi n° 61-1439 du 26 décembre 1961 relative à l'accueil et à la réinstallation des Français d'Outre-Mer. De même, son président, M. Jozeau-Marigné, avait-il présidé la Commission spéciale chargée d'examiner le projet devenu la loi n° 70-632 du 15 juillet 1970 relative à une contribution nationale à l'indemnisation.

Le présent texte a cependant été renvoyé au fond à la Commission des Finances car la plupart de ses dispositions mettent en cause les finances publiques.

Il appartient à la Commission des Finances de l'examiner au fond, notamment dans ses incidences financières. Votre commission, pour sa part, s'attachera à étudier ses incidences juridiques, dans le souci de mieux protéger nos compatriotes dépossédés.

Dès la loi du 26 décembre 1961, qui constituait la première étape d'une série de mesures en faveur de nos compatriotes d'outre-mer, le principe de l'indemnisation des biens perdus avait été introduit dans notre législation à la suite, il faut le souligner, d'un amendement d'origine sénatoriale.

Le troisième alinéa de l'article 4 était en effet ainsi rédigé :
« Une loi distincte fixera en fonction des circonstances, le montant et les modalités d'une indemnisation, en cas de spoliation et de perte définitivement établies, des biens appartenant aux personnes visées au premier alinéa de l'article premier et au premier alinéa de l'article 3. »

Les personnes en question étaient des Français « ayant dû ou estimé devoir quitter, par suite d'événements politiques », un territoire où ils étaient établis, que ce territoire ait été antérieurement placé ou non « sous la souveraineté, le protectorat ou la tutelle de la France ».

Cependant il a fallu attendre la loi du 15 juillet 1970, votée au lendemain de l'élection présidentielle de 1969, pour qu'un début effectif d'indemnisation soit consenti à nos compatriotes dépossédés. Entre-temps, de nombreux textes législatifs ou réglementaires avaient mis en place un système destiné à organiser l'accueil et le reclassement des rapatriés, soit sous la forme de subventions, soit sous la forme de prêts. En outre, par une loi n° 69-992 du 6 novembre 1969, avait été institué un moratoire provisoire, en attendant « l'entrée en vigueur des mesures législatives d'indemnisation qui seront présentées au Parlement », pour l'exécution des obligations contractées en vue de la réinstallation en France.

La loi du 15 juillet 1970, que le Sénat, d'ailleurs, estimant ses dispositions insuffisantes, s'était refusé à voter, a ouvert une deuxième phase législative.

Le texte prévoyait non pas une indemnisation mais une « contribution nationale à l'indemnisation » dans la limite des crédits budgétaires ouverts chaque année dans la loi de finances, soit 500 millions de francs. Si, par certains côtés, ce texte avait un caractère social en favorisant l'indemnisation des petits patrimoines, en instituant un système de priorité pour les cas les plus dignes d'intérêt et en maintenant le moratoire des paiements, il n'en comportait pas moins de très grandes insuffisances. Selon ses dispositions, qui sont toujours en vigueur :

— la valeur d'indemnisation est déterminée forfaitairement par décret ;

— cette valeur, dont le maximum est fixé à 500 000 F, ne donne lieu à indemnisation qu'après affectation d'un coefficient dégressif (grille d'indemnisation) ;

— la contribution prévue a le caractère d'une avance détenue à l'encontre des Etats étrangers ou des bénéficiaires de la dépossession.

Or, selon la jurisprudence de la Cour de cassation, et notamment 13 arrêts du 24 avril 1969, les Français dépossédés ne possèdent aucune créance personnelle contre l'Etat étranger. Par lettre du 24 décembre 1971 aux présidents des commissions parlementaires, le Ministre des Affaires étrangères a confirmé cette jurisprudence.

— l'application de la loi, enfin, est limitée dans le temps puisqu'elle s'applique uniquement aux dépossessions intervenues avant le 1^{er} juin 1970.

C'est dire que ce texte, qui n'a pas le caractère d'une véritable loi d'indemnisation, n'avait été accueilli qu'avec une satisfaction très partielle par les associations de rapatriés.

Le problème d'une véritable indemnisation demeurait donc en suspens. Lors des élections présidentielles de 1974, la nécessité d'une revision de la loi du 15 juillet 1970 n'avait pas échappé aux divers candidats. C'est pourquoi, lors de la discussion au Sénat, le 26 juin 1974, d'une proposition de loi déposée par M. Marcel Champeix et plusieurs de ses collègues, M. Christian Poncelet, Secrétaire d'Etat auprès du Ministre de l'Economie et des Finances, déclarait :

« Le Président de la République a pris, c'est exact, vis-à-vis de nos compatriotes rapatriés, des engagements très précis qui correspondaient d'ailleurs, dans une large mesure, aux préoccupations exprimées par M. Champeix... En ce qui concerne l'indemnisation, des modifications substantielles seront apportées aux dispositions de la loi du 15 juillet 1970. Le Gouvernement entend donner une suite rapide aux autres mesures annoncées par M. le Président de la République dans le cadre de sa récente campagne électorale pour la présidence de notre République. »

Lors de la même séance, M. le président Jozeau-Marigné émettait le vœu, au nom de la Commission des Lois, que soit examinée avec le Gouvernement la mise en application pratique de la reconnaissance du principe d'une indemnisation et non d'une contribution.

Le 18 décembre 1974, lors de la discussion du projet de loi de finances rectificative pour 1974, le Gouvernement déposait devant le Sénat un amendement destiné, d'après les déclarations du

Ministre de l'Economie et des Finances, à « concrétiser les engagements pris par M. le Président de la République et les déclarations de M. Poncelet, Secrétaire d'Etat au Budget, devant le Sénat, le 26 juin dernier, en ce qui concerne l'indemnisation des rapatriés » (1).

Ce texte, devenu l'article 24 de la loi n° 74-1114 portant loi de finances rectificative pour 1974, répond à cinq préoccupations :

— il améliore l'indemnisation globale en modifiant la grille figurant à l'article 41 de la loi de 1970 ;

— il atténue l'effet de la récupération sur l'indemnité prévue à l'article 42 (subvention complémentaire de reclassement, capital et subvention de reconversion alloués par les textes antérieurs) ;

— il assure à chacun une indemnité minimum de 5 000 F par ménage ;

— il s'efforce de garantir les bénéficiaires de l'indemnisation contre l'érosion monétaire. C'est ainsi que, pour les rapatriés dont l'indemnité a été liquidée avant le 31 décembre 1974, la valeur d'indemnisation des biens sera majorée forfaitairement de 15 %. D'autre part, à partir du 1^{er} janvier 1975, la valeur d'indemnisation sera révisée chaque année dans la même proportion que le taux moyen de relèvement des tranches du barème de l'impôt sur le revenu ;

— il donne une priorité aux personnes âgées de plus de soixante-dix ans et leur offre un droit d'option entre le versement de l'indemnité en capital et sa transformation en rente viagère.

L'ensemble de ces mesures a pour effet, à partir de 1976, de porter le coût annuel de l'indemnisation de 500 à 1 200 millions de francs, charge du moratoire comprise.

D'autre part, il convient de rappeler que les crédits de financement de l'Agence nationale pour l'indemnisation des Français d'Outre-Mer ont été majorés de 60 % de manière à permettre à cet organisme de traiter chaque année le nombre de dossiers nécessaires pour achever l'indemnisation en 1981, c'est-à-dire à la fin du septennat actuel.

Malgré son contenu positif, approuvé d'ailleurs par le Sénat à l'unanimité, ce texte avait été jugé encore insuffisant par les associations de rapatriés.

(1) *Journal officiel, Débats Sénat 1974, page 3077.*

En outre, par l'article 68 de la loi n° 74-1129 du 30 décembre 1974, les conditions d'application de l'article 60 de la loi du 15 juillet 1970 étaient assouplies. Cet article instituait un « moratoire judiciaire » au bénéfice des personnes physiques ou morales dépossédées qui avaient contracté des prêts auprès d'organismes privés avant l'entrée en vigueur de la loi. La loi de 1974 a étendu le bénéfice de ces dispositions aux prêts contractés avant le 15 novembre 1974.

Le caractère partiel et provisoire de la loi du 1^{er} juillet 1970 avait parallèlement provoqué le dépôt de nombreuses propositions de loi tendant à la modifier tant au Sénat qu'à l'Assemblée Nationale. La dernière en date a été déposée, le 3 novembre 1977, par M. le sénateur Francou, rapporteur du présent projet au nom de la Commission des Finances, et quatre de ses collègues.

La Commission des Lois, au cours de ces dernières années, s'était particulièrement préoccupée de la question de l'indemnisation. Elle avait adopté trois rapports concernant respectivement :

— le moratoire (art. 60 de la loi, proposition n° 184 [1974-1975] de M. Palmero, rapporteur : M. de Cuttoli) ;

— le mode de calcul de l'indemnisation (art. 13 de la loi, proposition n° 278 [1974-1975] de M. Gros, rapporteur : M. de Cuttoli) ;

— les conditions d'application dans le temps des mesures d'indemnisation (proposition de loi n° 484 [1974-1975] de M. Habert et l'ensemble des sénateurs représentant les Français établis hors de France, rapporteur : M. de Cuttoli).

Renvoyée en commission, cette dernière proposition vient d'être adoptée à nouveau par la Commission des Lois dans sa séance du 1^{er} décembre dernier.

Le présent projet de loi est le résultat de ces diverses initiatives et, en particulier, de l'engagement pris le 8 juillet 1977 à Carpentras, par le Président de la République : « Il y a une catégorie de Français auxquels j'ai fait une promesse. Il s'agit des rapatriés (...). J'ai pris des engagements précis. Ils ont été tenus. La solidarité nationale a joué. Les crédits ont été doublés. L'application de la loi de 1970 a été accélérée en donnant la priorité aux plus âgés d'entre les bénéficiaires.

« Mais, j'avais dit aussi que cette loi n'éteindrait pas le droit des rapatriés et que l'effort serait poursuivi au-delà de 1981.

« Le moment est venu d'en confirmer l'engagement. C'est pourquoi, comme Président de la République, j'invite le Gouvernement à proposer une loi d'indemnisation complétant de façon équitable la contribution décidée en 1970. Bien entendu, chacun le sait, le versement de cette indemnisation devra être étalée dans le temps. Mais deux dispositions devront être prévues : l'une est de veiller à ce que le versement soit plus rapide pour les personnes âgées ; l'autre est de remettre les titres aux rapatriés représentant leur créance. Que cela referme une plaie que l'histoire a ouverte et que les Français qui ont laissés au loin leurs souvenirs les sentent remplacés ici par la fraternité. »

Déposé le 2 novembre 1977 le projet de loi annoncé a été adopté par l'Assemblée Nationale le 30 novembre dernier.

Il se distingue nettement de la loi du 15 juillet 1970 en ce qu'il reconnaît sans ambiguïté la nécessité d'une indemnisation qu'il veut définitive.

C'est un progrès considérable puisque la loi de 1970 ne créait qu'une contribution ayant le caractère d'une avance « sur les créances détenues à l'encontre des états étrangers ou des bénéficiaires de la dépossession ». Elle est également importante dans la mesure où l'ensemble de ces dispositions représentera un coût supplémentaire pour le budget de l'Etat de plus de 30 milliards de francs, intérêts compris, alors que l'application intégrale de la loi du 15 juillet 1970 ne se soldera que par un montant de 10 milliards et demi de francs, soit au total, environ 41 milliards de francs.

Les 30 milliards de francs seront versés sous forme de compléments calculés dans des conditions définies par les articles 1 à 4 du projet de loi.

Dans la limite d'un plafond de 500 000 F par personne et de 1 million de francs par ménage, ce complément sera égal à la valeur d'indemnisation des biens perdus, préalablement revalorisés selon les critères définis par l'article 24 de la loi du 27 décembre 1974 (art. 30-1 [nouveau] de la loi du 15 juillet 1970) et la contribution versée en application de la loi du 15 juillet 1970.

Les articles 5 à 9 du projet de loi fixent les conditions dans lesquelles sera réglé ce complément. A la différence de la contribution, il le sera sous forme de titres remboursables à l'issue d'une

période variant avec l'âge des bénéficiaires. Dans le régime de droit commun, les Français d'Outre-Mer indemnisables recevront un titre d'indemnisation remboursable en quinze ans et portant intérêt au taux de 6,5 % par an. Au-dessus de soixante-dix ans, ce titre sera remplacé par un titre d'indemnisation prioritaire remboursable en cinq ans, et, au-delà de quatre-vingts ans, en deux ans.

Les intérêts de ces titres seront, comme l'est la contribution, exonérés de l'impôt sur le revenu. Ils seront nominatifs et incesibles afin d'éviter à la fois d'aggraver l'inflation et de provoquer une décote préjudiciable aux intérêts des bénéficiaires. Ils seront toutefois transmissibles par héritage dans les conditions du droit commun. Les héritiers recevront de nouveaux titres dont la durée de remboursement sera déterminée par leur âge propre. De même, en vertu de l'article 10, ces titres prioritaires pourront être donnés en garantie des emprunts contractés par leur détenteur avant la promulgation de la loi d'indemnisation. Dans ce cas, ils pourront être divisés.

Si le projet de loi qui nous est soumis se distingue donc très nettement de la loi du 15 juillet 1970 par son ampleur et le mode d'indemnisation retenu, il s'en rapproche également puisqu'il laisse subsister plusieurs de ses dispositions. Il reprend, par exemple, pour la détermination des bénéficiaires du complément les critères définis pour la contribution.

L'article 12 du projet de loi laisse subsister les règles en vigueur pour la détermination et l'évaluation des biens, les modalités d'instruction des dossiers par l'Agence nationale pour l'indemnisation des Français d'Outre-Mer et les règles contentieuses.

Comme la loi instituant la contribution, le projet relatif à l'indemnisation s'articule avec la loi de 1969 établissant un moratoire. Toutefois, alors que c'était le paiement effectif de la contribution qui emportait cessation du moratoire, il suffira, dans le cas de l'indemnisation, d'une simple notification du montant du complément. Il y a là une anomalie sur laquelle nous reviendrons au moment de l'examen des articles. De même, faudra-t-il s'interroger sur l'article 13 par lequel le Gouvernement nous propose de valider un décret récent relatif à l'aménagement des échéances de la partie des prêts de réinstallation qui ne bénéficieraient plus du moratoire.

La préparation de ce projet de loi avait donné lieu à une large concertation avec les associations de rapatriés. Il avait suscité de grands espoirs. C'est ainsi que les députés n'avaient pas déposé

moins de 104 amendements dont 63 se proposaient d'améliorer les conditions d'indemnisation et se heurtaient donc aux dispositions de l'article 40 de la Constitution.

En fait, peu d'amendements ont été retenus. Puisque, avant même d'aborder la discussion des articles, le Premier Ministre est venu lui-même annoncer qu'il demanderait à l'Assemblée de se prononcer par un vote bloqué.

Une certaine mauvaise humeur en est résultée. Grâce à une concertation préalable avec la Commission des Finances, le Gouvernement a toutefois déposé un certain nombre d'amendements améliorant dans le détail les dispositions du texte : la réduction du délai d'indemnisation des personnes âgées de plus de quatre-vingts ans est de celles-ci. De même, à l'article 3, le Gouvernement a augmenté le nombre des bénéficiaires du plafond de 1 million de francs. Désormais, il s'appliquera également aux personnes divorcées dans le cas où il existe des enfants issus du mariage ainsi qu'aux personnes devenues orphelines de père et de mère en raison des événements qui ont entraîné la dépossesion.

Le Gouvernement a également assoupli les conditions d'octroi des titres d'indemnisation prioritaire en faveur des personnes justifiant d'un revenu brut annuel inférieur à celui qui résulterait de l'application du salaire minimum interprofessionnel de croissance.

De même, a-t-il introduit une clause de sauvegarde permettant l'indexation de la fraction de capital des titres d'indemnisation prioritaire remboursée chaque année et le paiement immédiat, en espèces, des titres d'indemnisation d'un montant inférieur à 10 000 F.

A l'article 9, les députés ont voté une disposition destinée à limiter à 1996 la durée d'amortissement des nouveaux titres qui pourraient être délivrés aux ayants droit des bénéficiaires du présent projet de loi.

De même, à l'article 10, ont-ils élargi les possibilités d'utilisation des titres en autorisant leur acceptation en nantissement, ce qui soulève des problèmes de droit.

Par les articles 11 *bis* et 11 *ter* (nouveaux), l'Assemblée Nationale a mis en place une nouvelle procédure destinée à permettre une évaluation plus libérale des biens perdus en matière immobilière, industrielle et commerciale.

Enfin, par l'article 13 *bis* (nouveau), elle a levé la forclusion en faveur des Français rapatriés d'origine islamique.

EXAMEN DES ARTICLES

Article additionnel avant l'article premier.

L'amendement qui vous est proposé reprend les dispositions de la proposition de loi n° 484 (1974-1975), adoptée à deux reprises par la Commission des Lois. Il vise à réparer une grave injustice en supprimant la limite de temps introduite par les articles 2 et 3 de la loi du 15 juillet 1970.

Les spoliations et les rapatriements des ressortissants français n'ont, en effet, pas cessé avec le vote de la loi du 15 juillet 1970 ; bien au contraire, puisque de nouvelles dépossessions ont été commises à l'encontre de nos compatriotes dans les pays du Maghreb, dans certains pays d'Afrique noire, à Madagascar, au Viet-Nam, au Cambodge, au Laos, aux Comores... C'est ainsi qu'en 1976, 9 244 nouveaux rapatriés sont rentrés en France :

- 6 083 venant du Sud-Est asiatique ;
- 2 034 venant du Maghreb, principalement du Maroc ;
- 774 venant de Madagascar et d'Afrique noire ;
- un nombre encore indéterminé venant des Comores.

Il n'y a aucune raison juridique pour ne pas faire bénéficier ces Français des dispositions relatives à l'indemnisation. Dans aucun de leurs articles, en effet, la loi du 15 juillet 1970 ou le présent projet de loi n'ont assorti l'indemnisation d'une condition concomitante de décolonisation récente. C'est ainsi qu'au moment de la promulgation de la loi de 1970, la décolonisation de l'Indochine était effective depuis seize ans, celle de la Tunisie et du Maroc depuis quatorze ans, celle de la Guinée depuis douze ans, celle des pays d'Afrique et de Madagascar depuis dix ans, celle de l'Algérie depuis huit ans.

Par ailleurs, le Gouvernement avait vivement incité nos compatriotes à demeurer dans leur pays d'établissement après sa décolonisation. C'est dans ce sens qu'ont été conçus pour l'Algérie

les accords d'Evian ainsi que les textes garantissant les investissements en Tunisie, au Maroc et dans plusieurs pays d'Afrique noire. En 1974, au moment de la bataille pour Saïgon, le Président de la République avait souhaité le maintien de la population française au Sud-Viet-Nam et chargé M. le sénateur d'Ornano d'un message dans ce sens. Il est donc proposé de supprimer, dans les articles 2 et 3 de la loi du 15 juillet 1970, la mention de la date du 1^{er} juin 1970 de façon à ce que, conformément à l'équité, nos compatriotes puissent être indemnisés quelle que soit la date de leur spoliation.

Article premier.

Cet article est un article de principe qui définit l'indemnisation comme la somme de la contribution nationale et du complément institué par le présent projet.

En revanche, il dispose que le projet n'apporte aucune innovation à la loi du 15 juillet 1970 en ce qui concerne les bénéficiaires de l'indemnisation.

Votre rapporteur vous propose deux amendements.

Le premier tire les conséquences des dispositions dans l'article additionnel avant l'article premier que la commission vous propose d'introduire.

Le second s'applique au deuxième alinéa de cet article et a pour but de préciser les conditions d'attribution de l'indemnisation.

Aucune disposition du projet de loi n'enlève à l'indemnisation le caractère d'avance sur les créances détenues à l'encontre des Etats étrangers ou des bénéficiaires de la dépossession, qui avait été accordé à la contribution par l'article premier de la loi du 15 juillet 1970. Il n'y a aucune raison de ne pas adjoindre au présent texte une disposition conférant explicitement ce caractère à l'indemnisation en général. C'est une garantie supplémentaire pour nos compatriotes déposés.

D'autre part, en bonne logique, il ne serait pas normal, malgré les faibles chances de parvenir à un résultat, que l'Etat français se substitue entièrement aux Etats étrangers.

Cette disposition a également le mérite de laisser ouverte pour l'avenir la détermination du champ exact de l'indemnisation. En effet, compte tenu des dispositions de la présente loi, l'indemnisation proposée par le Gouvernement ne saurait correspondre exactement

au préjudice réellement subi : beaucoup de personnes, qui n'entrent pas dans la définition du chapitre premier du titre I de la loi du 15 juillet 1970, n'en bénéficient pas. D'autre part, les patrimoines ne seront pas, en toute hypothèse, réévalués entre 1962 et 1970.

En outre, même s'il ne porte que sur 6 % des bénéficiaires, le plafonnement réduit la valeur d'indemnisation pour des raisons plus financières que juridiques.

Article 2.

Cet article définit le complément d'indemnisation et détermine les modalités de son calcul. Le complément est défini comme la différence entre la valeur d'indemnisation du bien, déterminée conformément aux dispositions du titre II de la loi du 15 juillet 1970, et le montant de l'indemnité brute représentant la contribution nationale à l'indemnisation, calculée en application de l'article 41 de ladite loi.

Le deuxième alinéa précise que la valeur d'indemnisation devra être actualisée au 31 décembre 1978 pour tous les bénéficiaires. C'est dire qu'il y aura lieu éventuellement à révision des dossiers et qu'ainsi tous les bénéficiaires se trouveront dans la même situation. Les coefficients de réévaluation sont ceux qui ont été définis en 1974 : 15 % l'an de 1970 à 1974 et, depuis 1975, majoration moyenne des tranches de l'impôt sur le revenu.

Parmi les ménages qui bénéficient du plafond de 1 000 000 F, cet alinéa ne distingue pas entre les régimes matrimoniaux et permet une compensation entre les patrimoines des conjoints dans la limite du plafond. Ce sont deux progrès incontestables par rapport à l'article 40 de la loi du 15 juillet 1970. Celui-ci distinguait en effet entre les régimes de communauté et les autres. De même, précisait-il que « les personnes mariées viennent séparément à l'indemnisation ». La compensation introduite par le présent projet de loi permettra éventuellement à l'un des conjoints de dépasser le plafond individuel de 500 000 F.

L'Assemblée Nationale a rajouté fort judicieusement deux nouvelles catégories de bénéficiaires : les personnes divorcées et les orphelins de père et de mère.

L'amendement qui vous est proposé va un peu au-delà : il élargit le bénéfice du troisième alinéa de cet article aux enfants dont les parents ont disparu à la suite des événements qui ont entraîné la dépossession .

La notion de « disparition » s'oppose à la notion d'absence que le Sénat examine actuellement à l'occasion de la réforme du titre quatrième du livre premier du Code civil.

L'article 112 du Code civil définit l'absent comme la personne qui « a cessé de paraître au lieu de son domicile ou de sa résidence ». Pour qu'il y ait disparition au sens juridique du terme, il faut, selon l'article 88, que la personne ait disparu « dans des circonstances de nature à mettre sa vie en danger ».

Tel est bien le cas des circonstances dans lesquelles se sont déroulées certaines décolonisations.

La déclaration judiciaire du décès est beaucoup plus facile dans le cas de la disparition que dans celui de l'absence. Dans le premier cas, par exemple, aucun délai n'est nécessaire pour requérir une déclaration judiciaire du décès.

L'amendement aura pour effet de permettre l'indemnisation des enfants de disparus même sans déclaration judiciaire de décès.

Article 3.

Cet article concerne les déductions sur le montant de l'indemnité complémentaire.

Sa rédaction a été améliorée par la Commission des Finances de l'Assemblée Nationale.

Article 4.

Cet article concerne les dettes afférentes au patrimoine perdu Outre-Mer dont le régime est défini par les articles 49 et 56 de la loi du 15 juillet. Il tire les conséquences de l'institution du plafonnement et prévoit que si la valeur actualisée du patrimoine est supérieure au plafond, le solde non acquitté des dettes est réduit dans la proportion existant entre cette valeur actualisée et le plafond.

Article 4 bis.

Cet article résulte de l'adoption d'un amendement. Il tend à empêcher que des poursuites soient engagées contre des rapatriés sur des biens qu'ils peuvent posséder à l'étranger, poursuites se rapportant à des dettes contractées sur le patrimoine dont ils ont été dépossédés sans en avoir été indemnisés.

L'article 49 avait, en effet, été interprété par les tribunaux étrangers comme limitant le champ de la protection législative aux biens situés sur le territoire métropolitain et les Départements et Territoires d'Outre-Mer. La nouvelle rédaction ne contient aucune énumération territoriale, elle interdit purement et simplement les poursuites.

Article 5.

Cet article règle les conditions dans lesquelles sont attribués les titres d'indemnisation prioritaire. L'amendement tend à la fois à améliorer la rédaction du troisième alinéa et à réduire à soixante-quinze ans l'âge à partir duquel pourront être remboursés en deux ans les titres d'indemnisation. Enfin, pour tenir compte des difficultés d'ordre souvent psychologique qui empêchent les personnes âgées de faire valoir leurs droits, il donne au versement du complément un caractère automatique (selon les estimations, 8 000 dossiers environ concerneraient des personnes âgées de plus de quatre-vingts ans et 12 000 environ concerneraient des personnes de plus de soixante-quinze ans).

Article 6.

Cet article définit le titre d'indemnisation de droit commun et les conditions de son remboursement.

Article 7.

Cet article prévoit la possibilité d'échanger le titre d'indemnisation contre un titre d'indemnisation prioritaire pour les personnes qui atteindront l'âge de soixante-dix ans après le 1^{er} janvier 1978.

En outre, un deuxième alinéa prévoit un assouplissement des conditions d'obtention d'un titre prioritaire en faveur des personnes âgées de moins de soixante-dix ans dont les revenus annuels ne dépassent pas ceux qui résulteraient de l'application du SMIC. A l'Assemblée Nationale, le Secrétaire d'Etat n'a pu chiffrer l'ampleur et le coût d'une telle mesure.

Article 7 bis (nouveau).

Cet article introduit une nouvelle dérogation aux articles précédents pour des considérations sociales. Il vise à permettre l'indemnisation immédiate et en espèces des titres d'indemnisation d'un montant inférieur à 10 000 F. Pour apprécier la portée de cette mesure, il convient de se référer aux chiffres qui ont été fournis : 27 % des dossiers concernent des patrimoines inférieurs à 20 000 F et représentent 32 % des bénéficiaires. Le nombre de dossiers concernés devrait être de l'ordre de 20 000, ce qui représente environ près de 40 000 bénéficiaires.

Article 7 ter (nouveau).

Bien qu'il refuse en principe l'indexation des titres, le Gouvernement a accepté d'introduire par voie d'amendement une disposition garantissant les titres d'indemnisation contre une trop forte dépréciation de la monnaie. La fraction de capital de ces titres venant à échéance doit être majorée chaque année proportionnellement à un rapport entre l'indice des prix à la consommation depuis le 1^{er} janvier 1978 et la valeur de l'indice correspondant à une hausse annuelle des prix de 10 % depuis cette même date.

Article 8.

Cet article exonère de l'impôt sur le revenu les intérêts des titres prioritaires et des titres d'indemnisation. Il reprend ainsi l'article 48 de la loi du 15 juillet 1970 qui continue à s'appliquer aux contributions.

Article 9.

Cet article pose le principe du caractère personnel des titres et de leur incessibilité. Il définit également les conditions de transmission des titres par succession. Ces titres d'indemnisation seront remplacés par de nouveaux titres remis aux héritiers en considération de leur âge. Une exception est faite au profit du conjoint survivant d'une personne décédée à un âge supérieur à soixante-dix ans dans la limite de ses droits dans la succession. La durée d'amortissement des nouveaux titres ne pourra excéder l'année 1996.

Le quatrième alinéa prévoit que les droits de mutation exigibles peuvent être acquittés par imputation sur la créance revenant à chaque ayant droit.

Article 10.

Cet article définit une nouvelle modalité d'utilisation du titre qui, sans remettre en cause sa cessibilité, permet de l'utiliser avant même sa liquidation.

Le texte initial prévoyait que les titres « pouvaient être acceptés en garantie des emprunts contractés par leurs détenteurs en application de la présente loi ».

Au cours de la discussion à l'Assemblée Nationale, le Gouvernement, considérant que les termes « en garantie » manquaient de précision, a complété la rédaction pour donner à cette garantie, selon les propres termes du Secrétaire d'Etat, le caractère d'un « nantissement de valeurs mobilières », c'est-à-dire, en fait, d'après l'article 2072 du Code civil, d'un gage.

Les règles applicables au contrat de gage ou, pour reprendre l'expression du texte, sont définies aux articles 2073 à 2084 du Code civil.

Les règles applicables au nantissement sont incompatibles avec l'article 9, premier alinéa, qui dispose que les titres sont « personnels et incessibles ».

Le contrat de gage réalise un transfert de possession de l'objet du gage de façon à permettre au créancier gagiste d'exercer son droit de rétention. Il n'y a là aucune incompatibilité avec la nature des titres d'indemnisation même si ceux-ci ne sont pas exactement des valeurs mobilières.

Le créancier gagiste a également « le droit, d'après l'article 2073 de se faire payer sur la chose qui en est l'objet, par privilège et préférence aux autres créanciers ».

C'est ce dernier avantage que le Gouvernement entendait donner en garantie aux créanciers des personnes dépossédées. Cette garantie implique cependant qu'existe une deuxième conséquence du contrat de gage : la réalisation de l'objet. C'est ainsi que l'article 2078 prévoit que le créancier peut, à défaut de paiement, demander au juge la remise du gage ou sa vente aux enchères.

Il ne peut donc s'agir d'un véritable nantissement.

L'amendement de la commission qui vous est soumis s'inspire des articles 2075 et 2081 du Code civil. Il vous propose ainsi d'accorder aux créanciers des rapatriés spoliés le maximum de garanties compatibles avec l'incessibilité des titres.

Article 11.

Cet article s'inspire des règles posées par les articles 46 et 57 de la loi du 15 juillet 1970 mettant fin au moratoire dès le paiement effectif de la contribution.

En fait, sa combinaison avec les dispositions des articles 46 et 57 peut aboutir à des anomalies. Le Gouvernement a laissé entendre à l'Assemblée Nationale que la notification du complément parviendrait en même temps que le versement effectif de la contribution. Mais il ne nous paraît pas exclu que les notifications du complément parviennent avant le paiement effectif de la contribution. Les personnes concernées pourraient alors être contraintes de rembourser leur prêt sans pour autant avoir perçu la moindre somme au titre de l'indemnisation.

En revanche, si la contribution a déjà été versée, le moratoire a cessé. L'article 11 ne peut donc le faire revivre. Dans ce cas ses dispositions sont inutiles.

Pour ces raisons, il vous est proposé de le supprimer par voie d'amendement.

Article 11 bis (nouveau).

Cet article assouplit les conditions d'évaluation des biens immobiliers. Il modifie l'article 22 de la loi du 15 juillet 1970 et permet, en particulier, de tenir compte, le cas échéant, de la rénovation des biens. Il permet surtout d'échapper à une application trop stricte des barèmes forfaitaires. En effet, une valeur différente peut être fixée, dit le projet, par « une instance arbitrale placée sous la présidence d'un magistrat de l'ordre judiciaire. Les décisions de cette instance sont susceptibles de recours devant le Conseil d'Etat. »

L'intention de cet article est tout à fait louable. En revanche, on ne peut que rester perplexe devant la construction juridique qu'il introduit.

L'arbitrage suppose l'accord entre deux parties pour la désignation de l'arbitre. On voit mal comment l'Etat pourrait se mettre d'accord avec un particulier sur un arbitre puis s'en remettre à la sentence arbitrale de celui-ci.

Il est vrai que des dispositions législatives ont permis à certaines collectivités publiques de recourir à l'arbitrage. Tel est le cas, par exemple, de nombreuses lois de nationalisation. De même, l'article 69 de la loi du 17 avril 1906 avait-il autorisé « l'Etat, les départements et les communes à recourir à l'arbitrage tel qu'il est réglé par le titre III du Code de procédure civile » pour la liquidation de leur dépenses de travaux publics et de fournitures.

Ces dispositions ont toutefois été interprétées de façon très stricte par la jurisprudence. Elle a toujours affirmé qu'une administration publique n'était pas autorisée à compromettre. La loi n° 72-626 du 5 juillet 1972, qui a modifié les dispositions du code civil relatives au compromis, n'a fait que confirmer cette interprétation : selon les dispositions du nouvel article 2060 qu'elle a introduit dans le Code civil, « on ne peut compromettre... sur les contestations intéressant les collectivités publiques et les établissements publics et plus généralement dans toutes les matières qui intéressent l'ordre public ».

Le texte qui vous est proposé constitue donc une nouvelle exception. Le rapporteur de la Commission des Finances de l'Assemblée Nationale s'est étonné que l'on puisse faire appel d'une décision d'une instance arbitrale présidée par un magistrat de l'ordre judiciaire devant le Conseil d'Etat. Il n'y a là aucune dérogation au droit commun puisque, s'il est vrai qu'en vertu de l'article 1010 du Code de procédure civile, les parties pourront renoncer à l'appel, la règle posée par l'article 1023 est que « l'appel des jugements arbitraux est porté devant la Cour d'appel ». De même, le Conseil d'Etat a-t-il décidé (1) que lorsque le litige était de la compétence de la juridiction administrative, l'appel était toujours possible devant lui.

En matière d'évaluation des biens dépossédés, la compétence de la juridiction administrative n'a jamais fait de doute, c'est ainsi, par exemple, que l'article 64 de la loi du 15 juillet 1970 prévoit que

(1) 4 janvier 1957, Lamborot.

les recours devant les commissions du contentieux de l'indemnisation créés par l'article 62 de la même loi et organisées par le décret n° 71-188 du 9 mars 1971 pourront être « déférés au Conseil d'Etat par voie d'appel ».

Le fait qu'elle a prévu que ces instances arbitrales seront présidées par un magistrat de l'ordre judiciaire ne fait nullement obstacle à la compétence de la juridiction administrative. Il est courant en effet que les commissions administratives elles-mêmes soient présidées par un magistrat de l'ordre judiciaire. C'est le cas des commissions du contentieux de l'indemnisation dont les présidents sont choisis par le premier président de la Cour d'appel « parmi les magistrats du siège en fonction dans une des juridictions du ressort de la Cour d'appel ou parmi les anciens magistrats (1) ».

L'instance arbitrale ainsi créée ne sera pas essentiellement différente d'une commission administrative.

Cependant, il semble que le Gouvernement ait voulu faire un pas supplémentaire vers les demandes des associations des rapatriés. L'une de leurs revendications, en effet, est de permettre l'évaluation des biens perdus par le juge judiciaire qui, en vertu de la théorie de l'emprise, est le juge normal de l'expropriation. D'autre part, le terme « instance arbitrale » peut paraître de nature à atténuer les réserves que susciterait la création d'une simple commission administrative.

Une garantie supplémentaire est exigée : la production d'un acte authentique.

Art. 11 ter (nouveau).

Cet article prévoit la même procédure que précédemment mais cette fois pour l'évaluation forfaitaire des entreprises industrielles et commerciales. Il pourrait permettre de remédier aux évaluations forfaitaires ridiculement faibles (de l'ordre de 10 000 F) auxquelles il a été procédé jusqu'ici pour les entreprises pour lesquelles les résultats de l'exploitation n'étaient pas connus.

Après l'article 11 ter (nouveau).

La commission vous propose d'introduire au profit des « autres professions non salariées » visées par le chapitre V de la loi de 1970 — c'est-à-dire, pour l'éventail, aux professions libérales — la même

1 Article 2 du décret n° 71-188 du 9 mars 1971

possibilité qu'aux deux articles précédents lorsque le demandeur ne peut pas produire les justificatifs de revenus exigés par l'article 29 de la loi du 15 juillet 1970.

De même n'a-t-elle pas voulu substituer le mot « appel » au mot « recours » en raison de l'incertitude juridique qui pèse sur la nature de « l'instance arbitrale ».

Votre commission aurait pu simplifier la rédaction de ces trois articles et faire référence à la même « instance arbitrale ». Il lui en paraît préférable de laisser la possibilité au décret d'instituer des commissions distinctes par catégories de biens de façon à permettre une évaluation plus circonstanciée.

Article 11 quater (nouveau).

Cet article est destiné à donner une portée rétroactive à l'article 89 de la loi du 31 décembre 1976 qui, modifiant l'article 4 de la loi du 15 juillet 1970, appliquait enfin à la transmission des droits à indemnisation les règles successorales du droit commun.

Article 12.

Cet article ne peut que susciter des réserves du point de vue de la technique juridique. Que sont, en effet, ces dispositions « non contrares » ? Il y aura là prétexte à un lourd contentieux. Tout au plus peut-on énumérer les dispositions de la loi du 15 juillet 1970 qui, sans contestation aucune, peuvent être considérées comme s'appliquant au complément d'indemnisation : ce sont en particulier la détermination des bénéficiaires, sous réserve de l'amendement proposé (art. 2 à 14), la détermination des biens et leur évaluation (art. 15 à 30), les modalités d'instruction des dossiers par l'Assemblée Nationale (art. 31 à 39), les règles contentieuses (art. 62 à 65), les dispositions pénales ou d'annulation (art. 67 à 70).

Article 13.

Cet article, sur le plan du droit, suscite encore plus de réserves que le précédent. Il vise ni plus ni moins à faire valider par anticipation un décret pris en application de l'article 46 de la loi du 15 juillet 1970 après que le décret n° 71-367 du 13 mai 1971 prévoyant les conditions d'aménagement des prêts de réinstallation fut tombé en désuétude en raison de l'hostilité des organisations de rapatriés.

Il a paru préférable d'introduire par voie d'amendement dans le corps même de l'article 46, en les reprenant de façon plus concise, les dispositions du décret qui, portant atteinte à la liberté des conventions, sont de la compétence du législateur.

Cette méthode a l'avantage également de donner une délégation plus précise au pouvoir réglementaire qui devra prendre un nouveau décret concernant les modalités de fonctionnement des commissions régionales d'aménagement.

Article 13 bis.

Cet article lève pour cinq ans la forclusion pour le dépôt des demandes d'indemnisation au bénéfice des Français rapatriés d'Algérie d'origine islamique. La formulation retenue est là encore bien éloignée du droit. Que signifie le mot « tardivement » ? Que veut dire de « souche islamique » ? Le mot « Islam » caractérise une religion et non un statut.

Votre commission vous propose une rédaction plus précise qui ne fixe aucune limitation de date. Il lui a semblé, en effet, que, s'agissant de personnes qui ont servi la France dans des conditions dangereuses et qui ne se sont pas trouvées depuis dans des conditions favorables à l'établissement d'une demande d'indemnisation, un tel assouplissement pouvait être envisagé.

Intitulé du projet de loi.

L'amendement qui vous est proposé reprend les termes mêmes de l'intitulé de la loi du 15 juillet 1970 mais aussi ceux de la plupart des intitulés des propositions de loi tendant à la modifier.

En effet, l'indemnisation n'est pas liée à une notion de rapatriement. D'ailleurs, aucun terme du projet de loi ne reprend le mot rapatrié. Il serait profondément injuste que 5 382 dossiers déposés à l'ANIFOM soient l'objet d'une grave discrimination parce qu'ils ont été constitués par des Français établis dans un pays étranger ou qui continuent à résider dans les pays décolonisés.

∴

Sous réserve de ces observations et des amendements qu'elle vous propose, votre Commission des Lois donne un avis favorable à l'adoption du projet de loi.

AMENDEMENTS PRÉSENTÉS PAR LA COMMISSION

Article additionnel avant l'article premier.

Amendement : Avant l'article premier insérer un article additionnel premier A (nouveau) ainsi rédigé :

I. — Dans le 1^{er} de l'article 2 de la loi n° 70-632 du 15 juillet 1970 relative à une contribution nationale à l'indemnisation des Français dépossédés de biens situés dans un territoire antérieurement placé sous la souveraineté, le protectorat ou la tutelle de la France, les mots : « avant le 1^{er} juin 1970 » sont supprimés.

II. — Dans le 3^e dudit article, les mots : « au 1^{er} juin 1970 » sont remplacés par les mots : « au moment de la dépossession ».

III. — Dans l'article 3 de la loi n° 70-632 du 15 juillet 1970 relative à une contribution nationale à l'indemnisation des Français dépossédés de biens situés dans un territoire antérieurement placé sous la souveraineté, le protectorat ou la tutelle de la France, les mots : « avant le 1^{er} juin 1970 » sont supprimés.

Article premier.

Amendement : Compléter le premier alinéa de cet article par les dispositions suivantes :

... et à l'article premier A ci-dessus.

Amendement : Compléter le deuxième alinéa de cet article par la phrase suivante :

Elle a le caractère d'une avance sur les créances détenues à l'encontre des Etats étrangers ou des bénéficiaires de la dépossession .

Art. 2.

Amendement : Au troisième alinéa de cet article, remplacer les mots :

...orphelins de père et de mère en raison des événements...

par les mots :

...orphelins de père et de mère ou dont les deux parents ont disparu en raison des événements...

Art. 5.

Amendement : Rédiger ainsi le troisième alinéa de cet article :

Les titres d'indemnisation prioritaire seront remboursés en deux parties égales dans le délai d'un an aux personnes âgées d'au moins soixante-quinze ans au 1^{er} janvier 1978.

Art. 10.

Amendement : Rédiger ainsi cet article :

Les titres d'indemnisation prioritaire et les titres d'indemnisation peuvent être constitués en garantie des emprunts contractés par leurs détenteurs avant la promulgation de la présente loi. Dans ce cas, ils peuvent être divisés et le créancier peut se faire payer, par privilège et préférence aux autres créanciers, sur les intérêts et la part du capital remboursable annuellement.

Art. 11.

Amendement : Supprimer cet article.

Article additionnel après l'article 11 *ter*.

Amendement : Après l'article 11 *ter*, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Complète ainsi l'alinéa b de l'article 29 de la loi du 15 juillet 1970 :

« Lorsque les conditions définies à l'alinéa a ci-dessous sont remplies, que les revenus professionnels correspondants ne sont pas connus et que la présentation du successeur à la clientèle était susceptible de donner lieu à transaction à titre onéreux, le prix de cession peut faire l'objet d'une évaluation forfaitaire par une instance arbitrale, placée sous la présidence d'un magistrat de l'ordre judiciaire et statuant, à la demande de l'intéressé, dans des conditions fixées par décret.

« Les recours contre les décisions de l'instance arbitrale sont portés directement devant le Conseil d'Etat. »

Art. 13.

Amendement : Rédiger ainsi cet article :

La première phrase du cinquième alinéa de l'article 46 de la loi du 15 juillet 1970 est remplacée par les dispositions suivantes :

« Toutefois, lorsque l'exploitation pour laquelle le prêt avait été obtenu se heurte à de graves difficultés économiques et financières, notamment du fait que les échéances restant dues excèdent le montant des charges financières compatibles avec la rentabilité de cette exploitation, ou, lorsque cette exploitation ayant cessé, les débiteurs ne disposent pas de ressources suffisantes, un décret fixera les conditions dans lesquelles des commissions régionales d'aménagement pourront, à la demande du débiteur, en fonction de la nature et des conditions du prêt, prolonger sa durée maximale au-delà du moratoire prévu à l'article 57, dans la limite d'une durée totale fixée à trente ans. »

Art. 13 bis.

Amendement : Rédiger ainsi cet article :

La forclusion est levée à compter de la promulgation de la présente loi pour une durée de cinq ans pour le dépôt des demandes d'indemnisation des biens perdus en Algérie par les Français rapatriés d'origine islamique.

Intitulé du projet de loi.

Amendement : Rédiger ainsi l'intitulé du projet de loi :

Projet de loi relatif à l'indemnisation des Français dépossédés de biens situés dans un territoire antérieurement placé sous la souveraineté, le protectorat ou la tutelle de la France.