

N° 33

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1984-1985

Annexe au procès-verbal de la séance du 17 octobre 1984.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées (1) sur le projet de loi ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE autorisant l'approbation d'un Accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République tunisienne relatif au patrimoine immobilier français construit ou acquis en Tunisie avant 1956 (ensemble une Annexe).

Par M. Michel ALLONCLE,

Sénateur

(1) Cette Commission est composée de : MM. Jean Lecanuet, président ; Yvon Bourges, Emile Didier, Pierre Matraja, Jacques Menard, vice-présidents ; Serge Boucheny, Michel d'Aillières, Francis Palmero, Gérard Gaud, secrétaires ; MM. Paul Alduy, Michel Alloncle, François Autain, Jean-Pierre Bayle, Jean Bénard Mousseaux, Noël Bernier, André Bettencourt, Charles Bosson, Raymond Bourguin, Louis Brès, Guy Cabanel, Michel Caldagues, Jacques Chaumont, Michel Cruets, André Delehs, Jacques Delong, Maurice Faure, Charles Ferrant, Louis de la Forest, Jean Garcia, Jacques Genton, Marcel Henry, Louis Jung, Philippe Labeyrie, Christian de La Malene, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Louis Longequeue, Philippe Madrelle, Jean Mercier, Pierre Merli, Daniel Millaud, Claude Mont, Jern Natali, Paul d'Ornano, Bernard Parmentier, Mme Rolande Perlican, MM. Robert Pontillon, Roger Poudonson, Paul Robert, Marcel Rosette, Albert Voilquin.

Voir les numeros :

Assemblée nationale : (7° législ.) 2184, et in-8° 654.

Sénat : 467 (1983-1984)

Traités et Conventions. - Tunisie

SOMMAIRE

	Pages
Introduction. – Le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale le 30 juin 1984, a pour objet la cession progressive de biens immobiliers français construits ou acquis en Tunisie avant 1956 ; il fixe ainsi les conditions de règlement d'un contentieux ancien qui intéresse de nombreux propriétaires français	4
PREMIÈRE PARTIE. – Les données du contentieux relatif au patrimoine immobilier français en Tunisie	5
A. – <i>Le constat actuel</i>	5
1 ^o Premier point : même lorsqu'ils ont perdu la disposition et la jouissance de leurs biens en Tunisie, les propriétaires français n'ont pas été indemnisés	5
2 ^o Deuxième point à souligner : le nombre et la valeur des biens immobiliers concernés	6
3 ^o Troisième point à préciser : quelle est la destination actuelle de ces biens et dans quelles conditions nos compatriotes peuvent-ils jusqu'ici en disposer ? ..	7
a) Les conditions de location	7
b) Les conditions de vente	7
B. – <i>Les principes adoptés à l'issue d'une difficile négociation</i>	8
1 ^o Des bases de négociation difficilement conciliables	8
2 ^o Des principes qui n'emportent pas l'adhésion	9
a) Le champ d'application <i>ratione materiae</i> de l'accord	9
b) Le champ d'application de l'accord <i>ratione temporis</i>	10
c) L'institution d'une commission mixte franco-tunisienne	10
DEUXIÈME PARTIE. – L'économie de l'accord du 23 février 1984	11
A. – <i>Les dispositions de portée générale applicables à toutes les catégories de biens</i> ..	11
1 ^o La détermination des conditions de vente	11
2 ^o Les modalités de transfert en France du produit de la cession	12
B. – <i>Les dispositions propres aux biens à caractère social</i>	13
1 ^o La procédure d'offre publique d'achat	13
a) La détermination des biens à caractère social	13
b) L'offre publique d'achat	13
2 ^o Les contreparties	14
a) Le prix d'achat par l'Etat tunisien est net de tous impôts et taxes	14
b) La perception du produit de la vente	15
Les commentaires de votre Rapporteur	17
1 ^o Un compromis dont l'équilibre n'est pas, en l'état, pleinement satisfaisant. ...	17
a) Les avantages obtenus par les autorités tunisiennes apparaissent considérables.	17

<i>b</i> Les incertitudes que l'accord proposé laisse subsister quant à la situation de nos compatriotes directement intéressés paraissent difficilement admissibles	18
<i>c</i> Les bases d'évaluation de la valeur des biens visés par l'accord	18
2 ^o Le contexte dans lequel s'inscrit l'accord du 23 février 1984, qui ne paraît pas apporter à nos compatriotes directement intéressés la protection et les garanties qu'ils sont en droit d'attendre	18
<i>a</i> Une concertation et une consultation insuffisantes	19
<i>b</i> La commission mixte	19
<i>c</i> Une solution partielle qui ne doit pas retarder l'élaboration ou écarter les intéressés du bénéfice d'une nouvelle loi d'indemnisation	19
Les conclusions de votre Commission	20

MESDAMES, MESSIEURS,

Le projet de loi qui nous est soumis a été adopté en première lecture par l'Assemblée nationale le 30 juin dernier, le dernier jour de la session ordinaire de printemps. Il a pour objet d'autoriser l'approbation de l'accord signé le 23 février 1984 entre la France et la Tunisie relatif au patrimoine immobilier français construit ou acquis en Tunisie avant 1956, année de l'accession du pays à l'indépendance.

En clair – et c'est dire toute l'importance de cet accord pour la communauté française rapatriée de Tunisie comme pour ceux de nos compatriotes qui y résident encore –, il s'agit de fixer les conditions dans lesquelles pourra s'effectuer la cession, volontaire et progressive, à des ressortissants ou à l'Etat tunisiens de biens immobiliers construits ou acquis en territoire tunisien avant 1956 par des ressortissants français ou des personnes morales de droit français.

Cet accord, qui devait permettre, après plus d'un quart de siècle, un règlement réaliste et raisonnable d'un contentieux qui intéresse de nombreux Français, a fait l'objet de négociations à l'occasion de la visite effectuée par le Président de la République en Tunisie en octobre 1983.

Mais il n'est sans doute pas inutile, avant d'analyser l'économie générale de l'accord du 23 février 1984, de rappeler les données du problème posé par le patrimoine immobilier français en Tunisie et les conditions dans lesquelles les difficiles négociations entreprises ont débouché sur l'adoption des principes – pas toujours très clairs – inscrits dans l'accord proposé.

Ainsi sera-t-il possible à votre Rapporteur de formuler quelques commentaires, pour tenter d'éclairer la Commission, afin d'apprécier à sa juste mesure, dans une matière si délicate et si sensible, la valeur, discutée par beaucoup de propriétaires français intéressés, de l'accord qui nous est soumis.

*

* *

PREMIÈRE PARTIE

LES DONNÉES DU CONTENTIEUX RELATIF AU PATRIMOINE IMMOBILIER FRANÇAIS EN TUNISIE

L'importance des biens concernés comme l'ancienneté du contentieux justifient la volonté de tenter de remédier à la situation à laquelle se trouvent confrontés les Français restés propriétaires depuis 1956 de biens immobiliers dans ce pays. Mais il convient aussi, pour comprendre les principes sur lesquels repose le présent accord, de rappeler les obstacles qui ont été rencontrés, malgré la qualité des relations bilatérales franco-tunisiennes, au cours d'une difficile négociation.

A. - LE CONSTAT ACTUEL

Votre Rapporteur souhaite seulement ici, en dépassant les passions, donner un certain nombre de précisions concrètes permettant de comprendre les difficultés pratiques, parfois insurmontables, auxquelles se sont jusqu'ici heurtés ceux de nos compatriotes qui souhaitaient vendre les biens immobiliers dont ils étaient propriétaires en Tunisie avant 1956, en particulier pour disposer du produit de la vente en France.

1° Premier point : même lorsqu'ils ont perdu la disposition et la jouissance de leurs biens en Tunisie, les propriétaires français n'ont pas été indemnisés.

La conjonction de deux facteurs explique que ces propriétaires aient été victimes d'un grave préjudice et que celui-ci n'ait pas été réparé :

- d'une part, et bien qu'ils soient juridiquement demeurés propriétaires, ils n'ont pas pu bénéficier des droits que confère la propriété et en particulier de celui de disposer librement de leurs biens : trop souvent, ils n'ont pas pu - pour des raisons sur lesquelles nous reviendrons - vendre ces biens et disposer, notamment pour leur réinstallation en France, du produit de cette vente :

- d'autre part, ces propriétaires français, en particulier les rapatriés de Tunisie, n'ont pas été indemnisés : le ministre délégué chargé de la coopération a expliqué en ces termes, à la tribune de l'Assemblée nationale, l'origine de cette situation paradoxale : « (...) après 1956, ce nombreux rapatriés de Tunisie sont restés propriétaires des biens immobiliers qu'ils avaient laissés dans ces pays : or c'est précisément parce qu'ils avaient conservé leur droit de propriété qu'ils n'ont pas été indemnisés par le gouvernement français ».

2^e Deuxième point à souligner : le nombre et la valeur des biens immobiliers concernés.

Le nombre des biens immobiliers construits ou acquis en Tunisie par des ressortissants français avant 1956 est important : ils sont au total estimés à 8.450 :

- pour près de la moitié - 4.000 -, ils sont situés dans la seule région de Bizerte-Menzel-Bourguiba :

- pour le reste - 4.500 -, ils se répartissent ainsi entre les trois zones définies, pour l'application du présent accord, en annexe au texte qui nous est soumis : 3.000 sont situés dans la zone 1 délimitée autour de Tunis ; 1.000 environ sont situés en zone 2 (La Marsa, Sidi-Bou-Saïd, Carthage, La Goulette, Radès, Megrine, Ez-Zahra, Hamman-Lif, l'Ariana, le Bardo, Sousse, Sfax, Gabès, Aïn Drahma, Tabarka et Hammamet) ; enfin les 450 derniers sont situés dans la zone 3 qui rassemble les autres communes ou localités tunisiennes.

La valeur de ces biens a été estimée à 130 millions de francs en 1955, soit entre 500 et 800 millions de francs actuels, évaluation contestée par nombre des propriétaires français concernés - qui la jugent totalement insuffisante - , mais qui souligne à tout le moins concrètement l'importance matérielle de l'accord qui nous est proposé.

3° Troisième point à préciser : quelle est la destination actuelle de ces biens et dans quelles conditions nos compatriotes peuvent-ils en disposer ?

Les conditions actuelles de location et de vente illustrent les difficultés effectivement rencontrées par nos compatriotes.

a) *Les conditions de location* sont dans l'ensemble très difficiles.

Si, dans le reste du pays, les biens sont gérés par le propriétaire lui-même ou par des mandataires agréés, une grande partie des immeubles est louée, dans la région de Bizerte, par des organismes de gestion tunisiens, après avoir fait l'objet d'une réquisition.

De plus, les loyers sont presque toujours peu élevés. Et même si le montant des loyers est théoriquement transférable en France, il faut constater que le caractère social de nombre de ces biens fait que le loyer, lorsqu'il est payé, ne permet pas l'entretien des immeubles concernés.

Nous ne saurions, enfin, omettre l'importance du fait que la législation tunisienne donne au locataire, ou à « l'occupant de bonne foi », un droit au maintien dans les lieux, et que la loi tunisienne du 7 juin 1978 a instauré un droit de préemption des locataires.

b) *Les conditions de vente*, pour leur part, tout en variant selon l'emplacement des immeubles, ne sont pas beaucoup plus satisfaisantes.

A ce jour, les propriétaires français ne peuvent vendre leurs biens que sous réserve d'une double autorisation préalable du gouverneur et du ministre tunisien de l'habitat. Ces procédures, résultant d'une loi - tunisienne - du 4 juin 1957 complétée par un décret du 8 août 1961 et une loi récente du 27 juin 1983, sont présumées traduire la volonté des autorités tunisiennes de lutter contre toute spéculation éventuelle et tout transfert illégal de capitaux. Il reste qu'en pratique ces autorisations sont apparues longues à obtenir et que, s'ajoutant au droit de préemption des locataires, elles rendent souvent toute vente aléatoire.

Ces difficultés sont, de plus, accrues par trois facteurs supplémentaires :

- le prix peu élevé, parfois dérisoire, offert par les acheteurs éventuels ;

- le montant des droits de mutation, représentant 11 % du prix de cession des biens ;

- et surtout les difficultés rencontrées pour le transfert du prix de cession : la Tunisie cherchant, en raison de sa situation économique, à limiter les sorties de devises, le produit des ventes en dinars est actuellement placé sur un compte bloqué, empêchant d'obtenir facilement sa conversion en francs et son transfert en France.

Cependant, les conditions de vente et l'état du marché tunisien sont très variables selon la localisation des biens considérés. C'est ainsi que le marché immobilier est quasi inexistant dans la région de Bizerte où les immeubles sont occupés par des catégories sociales particulièrement défavorisées. En revanche, les prix pratiqués dans les secteurs résidentiels de Tunis sont sensiblement plus convenables, sans cependant pouvoir être comparés – loin s'en faut – à ceux pratiqués en France.

B. – LES PRINCIPES ADOPTÉS À L'ISSUE D'UNE DIFFICILE NÉGOCIATION

Pour toutes ces raisons, il était peut-être souhaitable de rechercher, avec nos partenaires tunisiens, un cadre juridique et des solutions pratiques permettant à ceux de nos compatriotes qui le souhaitent – *et à eux seuls* – de vendre leurs biens et de mobiliser leurs avoirs dans des conditions raisonnables. Encore convenait-il d'adopter pour ce faire, des principes assurant aux propriétaires français de Tunisie, la protection qu'ils sont en droit d'attendre du gouvernement français.

i° Des bases de négociation difficilement conciliables.

La négociation s'est avérée ardue compte tenu des contraintes qui s'imposaient aux deux parties. Constatons que le désir du gouvernement d'aboutir à un accord comme la volonté de maintenir la qualité des relations franco-tunisiennes a conduit à l'élaboration d'un compromis qui est apparu discutable à votre Rapporteur.

- *Les négociateurs tunisiens* ont naturellement recherché la solution la moins onéreuse en raison de la situation financière

difficile du pays. Pour les mêmes raisons, l'application intégrale du principe de la liberté des ventes et de la liberté des transferts ne leur a pas paru concevable. Enfin, il faut le dire, les autorités tunisiennes ont été soumises à une certaine pression de l'opinion publique locale, exigeant la « récupération » des biens immobiliers concernés, voire l'édictation de mesures unilatérales.

- Pour sa part, *la France* devait marquer son souci de rechercher des solutions raisonnables qui, si elles devaient être acceptables pour les deux parties, devaient impérativement éviter toute spoliation des propriétaires français de Tunisie en obtenant la possibilité de vendre leurs biens - *s'ils le souhaitent* - à des conditions équitables et celle de disposer du produit de la vente pour leur réinstallation en France.

Dans ces conditions, après de longues discussions - qui n'ont cependant pas permis, apparemment, une concertation suffisante avec les propriétaires français intéressés - un protocole d'accord a été signé le 28 octobre 1983 à l'occasion de la visite du Chef de l'Etat en Tunisie : c'est en tout cas sur la base de ce protocole que les négociations se sont ensuite poursuivies jusqu'à la signature de l'accord qui nous est soumis le 23 février 1984.

2° Des principes qui n'emportent pas l'adhésion.

Les négociateurs français ont admis, en contrepartie d'une évaluation - pourtant discutée - des prix d'achat, deux dispositions qui doivent être relevées :

- une procédure, quelque peu surprenante dans un accord de cette nature, mais extrêmement contraignante, d'« offres publiques d'achat » pour les logements sociaux, avec un coefficient d'actualisation fixé, en contrepartie de l'exonération de toutes charges ;

- et d'autre part une aide au transfert pour ces opérations publiques, grâce à un prêt exceptionnel accordé par la France sur la base d'un protocole.

Pour le reste, les principes adoptés sont énoncés à l'article premier et au titre III de l'accord qui nous est soumis. A ce stade de notre analyse, trois points méritent d'être retenus :

a) Le champ d'application « ratione materiae » de l'accord : les biens concernés doivent remplir deux conditions : avoir été construits ou acquis en Tunisie avant l'indépendance ; et appartenir directement, ou par voie de succession ou de donation, à des ressortissants ou à des personnes morales de droit français qui souhaitent les vendre : ils peuvent en outre appartenir à des

personnes morales de droit tunisien dans lesquelles des intérêts français sont en jeu : enfin, les biens auxquels s'appliquent les dispositions de l'accord relatives à des biens à caractère social doivent être situés dans des zones géographiques déterminées.

b) Second point, le champ d'application de l'accord « ratione temporis » : le transfert des biens, progressif et volontaire, doit être effectué dans un *délai de sept ans*, qui a paru correspondre à un laps de temps raisonnable pour régler les principaux problèmes. Il convient cependant de distinguer ici les biens sociaux des autres :

- pour les premiers, il existe une volonté politique évidente des Tunisiens de tout mettre en œuvre pour faire accéder à la propriété les couches les plus défavorisées :

- pour les seconds, en revanche, la vente n'est pas obligatoire, et le problème sera réglé à un rythme qui dépendra de la volonté de nos ressortissants et de celle des acheteurs.

Encore convient-il que soit garanti le droit des propriétaires français de conserver leurs biens s'ils le désirent. Compte tenu de l'émotion suscitée - légitimement - par certaines obscurités du texte qui nous est soumis, votre Rapporteur vous propose de demander au gouvernement de fournir toutes assurances sur l'absence d'obligation faite aux propriétaires français qui ne le voudraient pas de vendre leurs biens.

c) Troisième point à marquer : l'institution d'une commission mixte franco-tunisienne présidée par le ministre français des Relations extérieures et le ministre tunisien de l'Habitat, organisme de contrôle *ad hoc* chargé d'assurer la bonne application du présent accord, de résoudre au cas par cas les difficultés qui pourront surgir dans sa mise en œuvre, et dont il y a tout lieu de penser, compte tenu de la complexité de certaines situations juridiques, qu'elle aura un rôle important à jouer. Votre Rapporteur s'interroge cependant sur la capacité de cette commission de haut niveau de régler concrètement les multiples problèmes pratiques qui ne manqueront pas de se poser.

Notons enfin qu'un examen bilatéral de la mise en œuvre de l'accord est prévu à l'issue d'un délai de trois ans : ainsi une nouvelle négociation pourrait-elle s'engager si une prorogation de l'accord paraissait nécessaire. Mais là encore, ne sera-t-il pas trop tard pour remédier, le cas échéant, aux insuffisances du présent texte ?

DEUXIÈME PARTIE

L'ÉCONOMIE DE L'ACCORD DU 23 FÉVRIER 1984

Sur ces bases, l'économie générale de l'accord du 23 février 1984 contient deux séries de dispositions : les premières, à portée générale, sont applicables à l'ensemble des biens visés ; les secondes, plus spécifiques, concernent les seuls biens déclarés à caractère social, situés dans des zones géographiques prioritaires. Dans chaque cas, et indépendamment du rôle de la commission mixte pour régler les difficultés éventuelles, les dispositions prises tendent à fixer les conditions de vente des biens et les modalités de transfert du produit de leur cession. Revenons donc sur ces deux séries de dispositions.

A. -- LES DISPOSITIONS DE PORTÉE GÉNÉRALE APPLICABLES À TOUTES LES CATÉGORIES DE BIENS

1° La détermination des conditions de vente.

Dans le cadre de la législation tunisienne en vigueur à la date du 28 octobre 1983 - date du protocole d'accord signé à l'occasion de la visite du Président de la République - (art. 2), il est prévu (art. 3) que le prix de cession des biens est normalement fixé d'un commun accord entre l'acheteur et le vendeur.

Quatre dispositions viennent préciser la détermination des modalités de vente :

- Premièrement, le propriétaire doit respecter (art. 3), conformément à la loi tunisienne, le *droit de préemption des locataires ou des occupants de bonne foi* ; si ce droit n'est pas exercé faute d'entente sur le prix, l'accord maintient le droit du

propriétaire de vendre à un autre acheteur, à un prix égal ou supérieur, sous réserve des autres termes de l'accord.

- Deuxièmement, la vente est soumise – c'est toujours l'article 3 – à une *doublé autorisation des autorités tunisiennes* : celle du gouverneur et celle du ministre de l'habitat. Ces autorisations doivent être données dans un délai de trois mois, le refus d'autorisation pouvant être porté devant la commission mixte.

- Troisièmement, le prix de vente convenu (art. 3) ne doit pas traduire une *opération spéculative*, par un prix sans commune mesure avec le prix moyen du marché immobilier ; il doit être établi (art. 5) « à un niveau raisonnable », tenant compte des conditions du marché, s'il s'agit de terrains non bâtis ou de locaux industriels, commerciaux ou artisanaux.

- Quatrièmement, il est convenu (art. 6), afin de permettre au propriétaire de décider de vendre ou de ne pas vendre en meilleure connaissance de cause, qu'il sera informé par l'administration tunisienne des *droits et taxes* éventuellement dus, étant précisé que les propriétaires seront exonérés des taxes municipales pour les périodes au cours desquelles ils n'ont pas perçu de loyers.

2^o Les modalités de transfert en France du produit de la cession sont ensuite, pour l'essentiel, fixées à l'article 8 de l'accord. Ces dispositions appellent, pour leur part, les commentaires suivants.

- Les propriétaires devraient désormais, après la purge des hypothèques éventuelles, bénéficier effectivement des *facilités de transfert des fonds à titre définitif* prévues par la réglementation tunisienne des changes, procédures qui concernent notamment les personnes quittant définitivement la Tunisie. De plus, les dispositions de l'accord du 25 octobre 1980 entre les Trésors français et tunisien – qui prévoyaient la possibilité de rachat et de souscription à des emprunts – sont également applicables.

- Par ailleurs, et c'est là l'un des points intéressants de l'accord proposé, il est prévu, pour accélérer les transferts, que le gouvernement français pourra mettre à la disposition de son homologue tunisien des *crédits mixtes*, dont une première tranche de 20 millions a déjà fait l'objet d'un accord.

Ce financement consiste à associer un prêt du Trésor à un crédit bancaire garanti par la COFACE. En l'espèce, le concours de 20 millions de francs se compose d'un prêt du Trésor de 10 millions de francs d'une durée de 25 ans au taux d'intérêt de 1,5 %, et d'un crédit bancaire garanti de 10 millions de francs d'une durée de 10 ans au taux de 10,70 %. Ce financement de 20 millions de francs est destiné à alléger, pour la balance des paiements tunisienne, la charge des transferts correspondant aux

ventes des logements. Compte tenu du nombre de logements concernés dans la zone de Bizerte - Menzel - Bourguiba et des possibilités d'emploi de ce financement pour chaque opération (20.000 F), ce financement ne devrait pas être renouvelé. Il est toutefois possible que la revalorisation du montant des sommes transférées par la Tunisie, entraînant une revalorisation des possibilités d'utilisation du crédit français, conduise à accorder un nouveau concours.

*
* *

Telles sont les principales dispositions à portée générale (titre I) du présent accord, dont le titre II organise un système particulier de transfert de propriété pour les biens à caractère social, particulièrement discutable.

B. - LES DISPOSITIONS PROPRES AUX BIENS À CARACTÈRE SOCIAL

1° La procédure d'offre publique d'achat.

Dans le cas des biens immobiliers auxquels a été reconnu un caractère social, le prix de vente ne résulte plus d'un libre accord entre acheteur et vendeur, mais - nous l'avons dit - d'une procédure particulière d'offre publique d'achat. Quelques précisions doivent être ici apportées sur cet aspect singulier de l'accord proposé.

a) *La détermination des biens à caractère social*, tout d'abord, résulte de l'annexe à l'accord qui nous est soumis. Jugés prioritaires par le gouvernement tunisien, ces biens correspondent (art. 10) aux catégories I et II précisées en annexe ; toutes les zones géographiques peuvent être concernées, mais il s'agit pour l'essentiel actuellement de biens situés dans la zone de Bizerte - Menzel - Bourguiba.

b) Pour ces biens sociaux, *l'offre publique d'achat* est adressée (art. 11) par l'Etat tunisien au propriétaire concerné.

Le prix de vente est alors déterminé (art. 12) en multipliant la valeur du bien en 1955 par un *coefficient d'actualisation* qui

doit faire, pour chaque accord particulier, l'objet de négociations. Ce coefficient a ainsi été fixé à deux pour la zone de Bizerte - Menzel - Bourguiba, zone jugée prioritaire par les Tunisiens pour des raisons de politique sociale.

La valeur du bien en 1955 est elle-même déterminée, en annexe, en fonction de trois critères : année de construction, catégorie du bien et zone géographique.

Précisons ici que les valeurs qui apparaissent dans les tableaux de l'annexe ont été calculées par des experts en s'inspirant du décret du 21 avril 1971 relatif à la détermination et à l'évaluation des biens indemnifiables situés en Tunisie, pris en application de la loi du 15 juillet 1970 « relative 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 »

Sur ces bases, jugées notoirement insuffisantes - nous y reviendrons - par de nombreux propriétaires français, l'offre publique d'achat, conformément à l'article 13, se conclut dans les conditions suivantes :

- l'offre publique d'achat est valide durant trois mois si le propriétaire est connu, et durant neuf mois dans le cas contraire, à compter de la date de sa publication dans les journaux français et tunisiens ; le propriétaire doit expressément répondre à cette offre, soit pour l'accepter, soit pour la refuser ;

- dans le cas où le propriétaire n'a pu être identifié ou ne s'est pas fait connaître, son bien, au-delà de ce délai de neuf mois, devient dès lors propriété de l'Etat tunisien. Ces mêmes propriétaires ou leurs ayants droit qui viendraient à se faire connaître dans un délai de quinze ans pourraient cependant recevoir, en dinars tunisiens, la valeur d'acquisition de leur bien.

2° Les contreparties.

En contrepartie de ces modalités - que votre Rapporteur juge extrêmement contraignantes - relatives à l'offre publique d'achat et à la procédure de fixation du prix de vente, l'accord du 23 février 1984 fait enfin apparaître deux dispositions plus favorables aux propriétaires français, aux revenus souvent modestes.

a) *Le prix d'achat par l'Etat tunisien est net de tous impôts et taxes (art. 12). De fait, s'agissant de charges fiscales qui n'auraient*

pas été acquittées régulièrement depuis 1956, leur paiement aurait pu grever très considérablement et de façon tout à fait abusive le produit des ventes.

b) Seconde disposition : la perception du produit de la vente des biens sociaux devrait être facilitée (art. 15) dans la mesure où l'Etat français a accordé un financement privilégié de 40 millions de francs pour l'acquisition de ces biens par l'Etat tunisien. En clair, tout transfert sera ainsi évité, pour ces biens sociaux, le produit des ventes étant payé directement en France par l'administration française elle-même.

LES COMMENTAIRES DE VOTRE RAPPORTEUR

Sans doute est-il inutile, au terme de cette analyse, de répéter l'importance toute particulière, dans une matière aussi sensible, de l'accord soumis aujourd'hui à l'approbation du Sénat.

Votre Rapporteur voudrait, en guise de conclusion, formuler autour de deux idées les réflexions que lui inspire l'accord du 23 février 1984, tant sur le fond que sur la forme.

1° Sur le texte même qui nous est proposé, l'accord du 23 février 1984 présente, aux yeux de votre Rapporteur, les caractéristiques d'un *compromis dont l'équilibre n'est pas, en l'état, pleinement satisfaisant.*

L'attention de la Haute Assemblée doit être, à cet égard, tout particulièrement attirée sur les trois points suivants :

a) *Les avantages obtenus par les autorités tunisiennes* au terme des négociations *apparaissent considérables.* Ils sont naturellement le fruit de concessions normales dans la discussion de toute convention internationale, et s'inscrivent sans doute dans le contexte de relations bilatérales de qualité. Encore convient-il d'en apprécier justement la portée.

- La Tunisie a ainsi obtenu la protection de ses propres ressortissants occupant, de droit ou de fait, les biens dont nos compatriotes demeurent propriétaires.

- Elle a obtenu la possibilité de disposer des biens immobiliers qu'elle souhaitait pouvoir acquérir, en particulier les biens à caractère social, pour lesquels l'accord du 23 février 1984 met en œuvre une procédure d'offre publique d'achat qui prend largement en compte les souhaits des autorités tunisiennes.

- La Tunisie a enfin obtenu une contribution financière importante de la France pour assurer le transfert ou la disposition en France du produit des biens vendus, les accords d'ores et déjà conclus sur les crédits mixtes constituant un financement privilégié de 60 millions de francs, tandis que des accords complémentaires pourront être, le cas échéant, décidés.

b) En regard de ces avantages, *les incertitudes que l'accord proposé laisse subsister quant à la situation de nos compatriotes directement intéressés paraissent difficilement admissibles.*

La complexité de certaines des situations juridiques en question ne permet pas, en particulier, de dissiper les inquiétudes des propriétaires français concernés quant à une mise en œuvre éventuelle de l'accord du 23 février.

Il importe que soit clairement garanti et protégé, à tout le moins, le droit de ces propriétaires français à conserver leurs biens s'ils le désirent comme à en disposer, s'ils le souhaitent.

- Pour ce faire, il convient d'abord que le gouvernement donne toutes assurances pour que - conformément à l'article premier - le texte ne s'applique qu'aux seuls propriétaires désireux de vendre leurs biens et que la vente ne soit en aucun cas une obligation.

- En particulier, la procédure d'offre publique d'achat prévue pour les biens à caractère social, déjà très contraignante puisqu'elle écarte le propriétaire de toute discussion préalable ou postérieure, doit clairement prévoir, dans tous les cas, la possibilité pour le propriétaire intéressé de décliner l'offre qui lui est faite. Les dispositions des articles 9 à 14 n'écartent pas à cet égard toute ambiguïté. Il est nécessaire que les accords particuliers qui doivent être élaborés en application de l'article 9 du texte proposé - tel celui conclu, avant même l'examen du Parlement, pour le gouvernorat de Bizerte - apportent aux propriétaires français concernés les assurances qu'ils sont en droit d'attendre.

c) Enfin, votre Rapporteur se doit de s'interroger sur *les bases d'évaluation de la valeur des biens visés par l'accord en ses articles 4 et 12.*

Rappelons que les locaux-professionnels et d'habitation sont évalués à deux fois leur valeur en 1955, selon trois critères : de construction, de superficie et de situation géographique. Indiquons, pour donner un ordre de grandeur, que ces évaluations d'experts aboutissent à des estimations plus de trois fois plus faibles que celles qui résulteraient de l'application de méthodes d'évaluation utilisées par l'administration fiscale française. Il faut, certes, tenir compte de l'état souvent médiocre dans lequel se trouvent les biens à caractère social visés. Mais force est de comprendre, dans ces conditions, les inquiétudes de nombreux propriétaires français.

2° La seconde série de commentaires de votre Rapporteur concerne le *contexte dans lequel s'inscrit l'accord du 23 février 1984, qui ne paraît pas apporter à nos compatriotes la protection et les garanties qu'ils sont en droit d'attendre.*

a) Relevons d'abord que les conditions dans lesquelles le Protocole puis l'accord du 23 février ont été négociés et conclus ont largement contribué à l'amertume des ressortissants français concernés, qui déplorent *une concertation et une consultation insuffisantes* de la part des autorités françaises. S'agissant d'un texte qui touche aussi directement leurs intérêts privés, on ne peut en tout cas que souhaiter que, si le présent accord est mis en œuvre, la conclusion des accords particuliers qui doivent être conclus pour son application fournisse l'occasion d'une information aussi complète que possible des propriétaires français dont les biens sont en cause.

b) Notons ensuite qu'un grand nombre de ces propriétaires ne résidant pas en Tunisie sont représentés par un organisme de gestion immobilière. Or, ce dernier – semble-t-il – souhaiterait ne pas prendre en charge l'application du présent accord. Il est cependant à craindre que la *commission mixte*, prévue par l'accord du 24 février, siège à un niveau trop élevé pour être véritablement en position de résoudre les multiples problèmes d'application qui ne manqueront pas de se présenter. Si tel était le cas, les propriétaires français concernés se trouveraient sans aucune capacité de discussion face aux propositions qui leur seraient faites.

c) Enfin – c'est la dernière remarque –, même si l'accord du 23 février 1984 doit être appliqué, il ne doit être considéré que comme une *solution partielle, qui ne doit pas retarder l'élaboration ou écarter les intéressés du bénéfice d'une nouvelle loi d'indemnisation*. Aucune polémique n'a ici sa place. Il s'agit de régler concrètement et équitablement des situations héritées de l'histoire. Mais le but paraît encore éloigné. Et la troisième loi d'indemnisation, après celles de 1970 et de 1982, – qui constitue le 37^e des 110 engagements pris, avant son élection, par le Président de la République – est toujours attendue par l'ensemble de nos compatriotes rapatriés. Votre Rapporteur souhaite donc saisir l'occasion fournie par l'approbation du présent accord pour demander au gouvernement de dresser devant le Sénat le bilan de son action et d'indiquer ses projets en la matière.

LES CONCLUSIONS DE VOTRE COMMISSION

Au terme de cet examen – qu'il a voulu objectif et dépourvu de passion – votre Rapporteur, en conscience, et tout en mesurant les difficultés de la situation actuelle, ne peut pas vous proposer d'autoriser l'approbation de l'accord du 23 février 1984.

Votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées a délibéré du présent texte au cours de sa séance du mercredi 17 octobre 1984. A la suite d'un débat auquel ont pris part, outre le Président Lecanuet et le Rapporteur, MM. Michel d'Aillières, Claude Mont, André Bettencourt, Roger Poudonson, Gérard Gaud, Michel Caldaguès, Jean-Pierre Bayle, Jean Mercier, Raymond Bourguin et Guy Gabanel, elle a adopté les conclusions de son Rapporteur défavorables à l'adoption du projet de loi par 13 voix contre 3 et 10 abstentions.

PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée nationale.)

Article unique.

Est autorisée l'approbation de l'Accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République tunisienne relatif au patrimoine immobilier français construit ou acquis en Tunisie avant 1956 (ensemble une Annexe), signé à Paris le 23 février 1984 et dont le texte est annexé à la présente loi (1).

(1) Voir le texte annexé au document A.N. n° 2184 (7^e législature).