

N° 359

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1989 - 1990

Annexe au proces-verbal de la séance du 6 juin 1990

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi relatif à la répartition de l'indemnité versée par la République du Zaïre en application de l'accord du 22 janvier 1988,

Par M. Yves GUÉNA,

Senateur

(1) Cette commission est composée de MM Christian Poncelet, président, Geoffroy de Montalembert, vice-président d'honneur, Tony Larue, Jean Cluzel, Paul Girod, Jean François Pintat, vice-présidents, MM Maurice Blin, Emmanuel Hamel, Louis Perrein, Robert Vizet, secrétaires, M Roger Chinaud, rapporteur général, MM Philippe Adnot, Jean Arthuis, René Ballayer, Claude Belot, Mme Maryse Berge Lavigne, MM Raymond Bourguine, Paul Caron, Ernest Cartigny, Auguste Cazalet, Jacques Chaumont, Jean Clouet, Henri Collard, Maurice Couve de Murville Pierre Croze, Jacques Delong, Marcel Fortier, Mme Paulette Fost, MM Henri Gretschy, Yves Guéna, Paul Luridan, Roland du Luart, Michel Manet, Jean Pierre Masseret, René Monory, Michel Moreigne, Jacques Oudin, Bernard Pellarin, René Regnault, Henri Torre, François Trucy, Jacques Valade, André Georges Voisin

Voir le numéro :

Séniat, 332 (1989-1990)

Traité et conventions

SOMMAIRE

	pages
A. GENESE DE L'ACCORD	3
1. Historique	3
2. L'accord du 22 janvier 1988	4
3. La procédure	5
B. LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI	6
Article 1. Le système de répartition	6
Article 2. Délais et procédures	7
Article 3. Valeur des biens	8
Article 4. Nature et régime de l'indemnité	8

Mesdames, Messieurs,

Le Sénat est appelé à se prononcer sur un projet de loi qui a pour objet de fixer les conditions de la repartition de l'indemnité versée par le Gouvernement de la République du Zaïre en exécution de l'accord du 22 janvier 1988 relatif à l'indemnisation de nos compatriotes dépossédés par les mesures de nationalisation de l'économie prises en 1973-1974.

Il y a quelques semaines, le Sénat a été amené à se prononcer sur une convention fiscale entre la France et le Zaïre (1) ; les relations bilatérales entre les deux pays ont alors été examinées, ce qui permet de limiter le présent rapport aux seules dispositions techniques du projet de loi. Un court rappel des circonstances qui en sont à l'origine paraît toutefois nécessaire.

A. GENESE DE L'ACCORD

I. Historique

• La politique d'africanisation ("d'authenticité") décidée par le Président Mobutu en 1965, tendant à faire disparaître toute trace de colonialisme, a également été poursuivie dans le domaine économique afin de limiter l'influence des entreprises étrangères sur l'économie du pays.

Ainsi, par plusieurs décisions de 1973, les autorités zaïroises ont rendu obligatoire la cession, à titre onéreux, à des acquéreurs privés zaïrois de certaines entreprises étrangères. En raison des défaillances de certains acquéreurs, l'Etat zaïrois s'est, en 1978, substituée à eux pour assurer le paiement de ces acquisitions. Une loi du 20 janvier 1978 a en effet reconnu aux anciens propriétaires de biens zairianisés "le droit à une compensation sous toutes formes" dont l'Etat zaïrois a déclaré assuré le règlement.

(1) Rapport de M. Yves Guena - Sénat 1989-1990 n° 201

C'est ainsi que le ministère des Affaires étrangères a été conduit à négocier avec le Zaïre l'indemnisation de nos compatriotes n'ayant reçu, ni des acquéreurs, ni de l'Etat zaïrois, le prix de cession.

- Les négociations ont été particulièrement longues : la "nationalisation" de biens a eu lieu en 1973. Après divers contacts, les négociations officielles au niveau gouvernemental ont été ouvertes en 1986 et se sont conclues par la signature de l'accord le 22 janvier 1988.

Si l'inventaire des dossiers à prendre en compte a pu se faire relativement aisément, les discussions ont été plus difficiles en ce qui concerne les modalités de versement de la somme globale convenue, les Zaïrois ayant souhaité dans un premier temps un règlement en zaïres non convertibles. L'indemnité a été versée en deux étapes, 1987 et 1989.

2. L'accord du 22 janvier 1988

- Cet accord a pour objet l'indemnisation de biens et avoirs français nationalisés ou dépossédés de fait au Zaïre en 1973. Les autorités zaïroises ont versé une indemnité de 12 millions de francs que la France doit répartir entre les treize bénéficiaires désignés dans une liste annexée à l'accord, lui-même publié par décret n° 90-20 du 3 janvier 1990.

Les biens concernés sont de natures variées : exploitations agricoles, biens immobiliers, entreprises industrielles et commerciales.

L'accord est entré en vigueur le 17 mai 1989, ce qui correspond à la date de notification, par la partie zaïroise, de la ratification de l'accord par les autorités compétentes. Il est clair, cependant, que l'application des dispositions de l'accord (détermination et exécution des modalités de répartition) était subordonnée au versement, par le Zaïre, de la totalité de l'indemnité prévue.

- L'indemnité a été intégralement versée. Une première tranche de 6 millions de francs a été versée en juin 1987 et le solde en novembre 1989, à la veille de la visite en France du Premier Commissaire d'Etat zaïrois, M. Kengo Wa Dondo.

Après leur paiement par les autorités zairoises, les deux tranches de 6 millions de francs ont été déposées sur un compte d'imputation provisoire géré par l'Agence Comptable centrale du Trésor. Cette somme sera ensuite transférée sur le compte de l'agence comptable de l'ANIFOM quand celle-ci aura été officiellement chargée d'assurer la répartition.

3. La procédure

- L'article 53 de la Constitution limite l'intervention du Parlement aux seuls traités ou accords internationaux qui modifient les dispositions de nature législative ou qui engagent les finances de l'Etat. Tel n'était pas le cas en l'espèce puisqu'il s'agissait du versement d'une indemnité de la part d'un Etat étranger. L'accord a donc été régulièrement négocié, ratifié par les gouvernements respectifs sans intervention du Parlement. L'accord a d'ailleurs été publié au Journal Officiel le 6 janvier 1990 (soit deux ans après la conclusion de l'accord).

En revanche, la procédure législative s'imposait dès lors que la fixation d'un court délai pour la production de pièces justificatives pouvait apparaître comme une clause de déchéance (voir infra) et que la répartition de l'indemnité forfaitaire par un établissement public contenait une disposition fiscale particulière (voir infra. Dispositions du projet de loi).

Une procédure similaire avait d'ailleurs été retenue lors de la répartition d'une indemnité versée par le Bénin dans des conditions et dans des circonstances très comparables.

- Encore convient-il d'observer que le Président Christian Poncelet, par lettre du 11 janvier 1990, est personnellement intervenu auprès de M. Jean Poperen, ministre chargé des relations avec le Parlement, pour faire accélérer la procédure.

Il précisait fort justement que :

"nos compatriotes ne comprendraient pas que de simples difficultés matérielles dues aux délais de transmission entre différents services aient pour effet de bloquer le règlement définitif de ce dossier pendant plus de quinze ans pour des raisons indépendantes de la volonté nationale"

Aussi ai je l'honneur de vous demander de bien vouloir veiller a ce que ce projet de loi soit examine au cours de la prochaine session parlementaire. Compte tenu de la presence en son sein des representants des Français de l'étranger, je crois même que ce texte pourrait utilement être déposé en première lecture sur le bureau de la Haute Assemblée."

Tel est le cas.

Encore faut il rappeler que seize années pour négocier une indemnité globale accordée à treize bénéficiaires, et deux années supplémentaires pour la répartir, ne paraissent pas des délais convenables pour l'administration française et aisement acceptables pour la représentation nationale.

Sans l'intervention personnelle du Président Poncelet, peut-être ce délai aurait-il été encore plus long.

B. LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI

Le projet de loi prévoit de confier à l'Agence nationale pour l'indemnisation des Français d'outre-mer (A.N.I.F.O.M.), la répartition de l'indemnité globale d'un montant de 12 millions de francs versés par le Gouvernement du Zaïre entre les 13 bénéficiaires désignés dans l'accord du 22 janvier 1988. Le projet de loi contient également quelques dispositions fiscales qui appellent quelques observations complémentaires.

1) Article Premier Le système de répartition

L'indemnisation de 12 millions de francs sera répartie entre les bénéficiaires, non par l'Etat, mais par l'A.N.I.F.O.M., établissement public à caractère administratif sous tutelle du ministre de l'Economie, des Finances et du Budget, dont l'organisation et le fonctionnement sont fixes par le décret n° 70-982 du 25 octobre 1970.

L'Agence a été principalement chargée de l'application des lois des 15 juillet 1970, 2 janvier 1978 et 16 juillet 1987 sur

l'indemnisation des Français rapatriés. Dans le cadre des lois de 1970 et de 1978, l'A.N.I.F.O.M. a instruit près de 200.000 dossiers et payé 22 milliards de francs d'indemnités. Au titre de la loi de 1987, elle a examiné 170.000 dossiers générant 400.000 décisions attributives d'indemnités pour un engagement de dépense de 30 milliards de francs.

L'Agence a également été chargée par la loi n° 85-1481 du 31 décembre 1985 de répartir l'indemnité versée par le Gouvernement du Bénin à la suite de la nationalisation ou la dépossesion de fait des biens possédés par nos compatriotes dans ce pays.

Une procédure tout à fait comparable est utilisée dans le présent cas.

La plupart des contentieux liés à la nationalisation par des Etats étrangers de biens appartenant à des ressortissants ont été réglés. L'A.N.I.F.O.M. poursuit l'apurement de certains dossiers (Afrique du Nord, Vietnam). Avec quelques pays (Madagascar, R.D.A., U.R.S.S.) des négociations sont en cours.

Votre commission vous propose d'adopter cet article.

2) Article 2 - Délais et procédures

L'article prévoit que l'Agence nationale pour l'indemnisation des Français d'outre-mer répartit l'indemnité globale entre les bénéficiaires nommés dans l'accord du 22 janvier 1988.

Ceux-ci doivent, dans les six mois suivant la publication de la présente loi, donner à l'Agence nationale les éléments nécessaires pour procéder à l'évaluation des biens et des créances dont ils ont été dépossédés. Passé ce délai, l'indemnité est liquidée compte tenu des éléments dont dispose l'agence.

Cette disposition est importante dans la mesure où elle est équivalente à l'application dans des délais réduits -6 mois- d'une clause classique de déchéance. Cette clause est largement dérogatoire au droit commun de la déchéance quadriennale. Cette disposition justifie d'ailleurs la procédure législative.

Ce délai de 6 mois peut sembler court. Cependant dans la réalité, treize personnes seulement sont directement concernées par ce dossier, qui est d'ailleurs suivi avec attention depuis plus de 15 ans par l'association -active- qui regroupe les intéressés.

Compte tenu des circonstances, du faible nombre des attributaires et de l'importance des sommes en jeu qui justifie certainement une grande vigilance de la part des intéressés, ce délai de 6 mois paraît justifié.

Votre commission vous propose d'adopter cet article.

3) Article 3 - Valeur des biens

La valeur d'indemnisation des biens est évaluée forfaitairement en fonction de leur nature, de leur catégorie, de leur localisation, de leur valeur nette comptable, au vu des justifications produites. En réalité, cette évaluation a d'ores et déjà fait l'objet d'un examen détaillé lors de la négociation de l'accord.

Ainsi qu'il a été dit, les biens concernés sont de nature variée : exploitations agricoles, biens immobiliers, entreprises industrielles et commerciales.

Votre commission vous propose d'adopter cet article.

4) Article 4 - Nature et régime de l'indemnité

Les indemnités attribuées en application de la présente loi ne présentent pas le caractère de revenu pour l'assiette des impôts et taxes recouvrées au profit de l'Etat ou des collectivités publiques.

Cette disposition est la plus intéressante et appelle deux observations

La première question concerne la nature juridique de l'indemnité. Selon les principes généraux de droit, une indemnité destinée à compenser une partie de revenus est imposable dans les conditions de droit commun, mais toute indemnité versée pour réparer un préjudice autre que financier n'est pas imposable, et est exclue du champ d'application de l'impôt sur le revenu. Ce principe reçoit de nombreuses applications (indemnités de licenciement, dommages et intérêts ...)

Tel est bien le cas en l'espece puisque l'indemnisation a pour objet de compenser moins une perte de revenus qu'une dépossession de biens.

L'article 4 leve toute ambiguite et a pour effet d'assimiler à juste titre les indemnités versées par le Zaïre à un dédommagement d'un préjudice, non imposable.

La seconde question concerne les impôts concernés.

La redaction du projet de loi peut surprendre votre commission : les indemnités versées n'ont pas le caractère de revenu pour l'assiette des impôts et taxes recouvrés au profit de l'Etat ou des collectivités publiques. Or, à ce jour, il n'existe pas d'impôt local assis sur le revenu ! Cette exonération ne concerne par conséquent que les seuls impôts d'Etat, l'impôt sur le revenu.

Cette disposition, curieuse, incluant les collectivités locales, figurerait pourtant également dans la loi relative à l'indemnisation versée par le Bénin. Selon les redacteur de ce texte, cette mesure est prise "par sécurité" :

"En l'état actuel de la législation fiscale, il apparait que seul l'impôt sur le revenu des personnes physiques soit concerne Toutefois, la formule plus large, déjà retenue dans le cas du Bénin en 1985 et dans la loi 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 (art 48), semble de nature à lever toute ambiguite et à préserver l'avenir"

Les recentes initiatives tendant à asseoir en partie la taxe d'habitation sur le revenu donnent une justification supplémentaire à cette disposition

Votre commission vous propose d'adopter cet article.

Réunie le 6 juin 1990 sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la Commission des Finances a examiné le projet de loi n° 332 (1989-1990) relatif à la répartition de l'indemnité versée par la République du Zaïre.

Suivant les conclusions de son rapporteur, elle propose au Sénat d'adopter le projet de loi.