ASSEMBLEE des FRANCAIS de l'ETRANGER

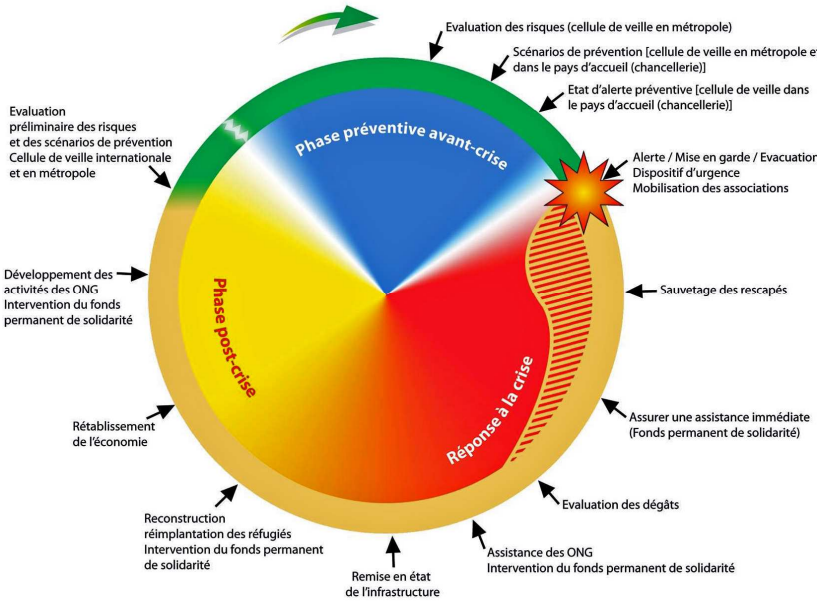
Session de mars 2009

COMMISSION TEMPORAIRE DE LA SECURITE

Rapport

Mars 2009

Président : M. Maurice COURCIER
Rapporteur général : Mme Claire DURAND



ASSEMBLEE des FRANCAIS de l'ETRANGER

Session de mars 2009

COMMISSION TEMPORAIRE DE LA SECURITE

Président : COURCIER Maurice
Rapporteur général: DURAND Claire

Membres de la commission

Mme BARBIER Michèle
Mme BEYE Marie-Hélène
M. BOTTAGISIO Jean
M. CHAPPELLET François
Mme CHARVERIAT Hélène
M. CONSIGNY Thierry
M. COURCIER Maurice
M. DOGLIONI Joël
Mme DURAND Claire
M. ETLICHER Cédric
M. FRASSA Christophe
M. GRUNEWALD Jacquot
Mme GUILBAUD Marie-Claire
M. KONDO NJANGA Samuel
M. LECONTE Jean-Pierre
M. MAC GAW Claude
M. MAINGUY Jean-Louis
M. MASSIDA André
M. MIGNON Alain Pierre
Mme MWENETOMBWE Michelle
Mme RAHAL Radya
Mme REVERS-HADDAD Denise
M. SADET Bernard
M. SIGNORET Gérard
M. TIZON Michel
Mme TRAH-BI Yvonne
M. ZIPFEL Bernard

Nota : Mme Paulette BRISEPIERRE, a fait partie de la Commission, jusqu'à l'expiration de son mandat sénatorial.

GROUPES DE TRAVAIL

En vue d'une meilleure efficacité de ses travaux, sur la suggestion de M. Patrick LACHAUSSEE, alors sous-directeur de la sécurité des personnes, la Commission a décidé la création en son sein de quatre groupes de travail :

- **le groupe « Moyens »** composé de : M. Maurice COURCIER, président de la Commission, M. Samuel KONDO-NJANGA, M. Jean-Yves LECONTE, M. Jean-Louis MAINGUY, Mme Denise REVERS-HADDAD, M. Bernard SADET.
- **le groupe « Sécurité Sanitaire** » composé de : M. Bernard ZIEPFEL, Mme Yvonne TRAHBI, Mme Marie-Claire GUILBAUD.
- **le groupe « Communication et Information »** composé de : Mme Michèle BARBIER, Marie-Hélène BEYE, M. Thierry CONSIGNY, Mme Michèle MWENETOMBWE, M. Michel TISON.
- **le groupe « Indemnisation »** est composé de : Mme Claire DURAND, Rapporteur général, M. Alain Pierre ²MIGNON, M. Claude MAC-GAW, M. Jean BOTTAGISIO, Mme Hélène CHARVERIAT.

Chaque groupe de travail a présenté à la Commission une synthèse de ses travaux.

Le Président et le rapporteur général de la Commission tiennent à exprimer aux différents groupes et à leurs porte-paroles, leur remerciement pour leur investissement et le travail accompli.

SOMMAIRE

INTRODUCTION	
I - LES ACTEURS ET LES STRUCTURES	
A – LES STRUCTURES ADMINISTRATIVES	
1) Centre de crise	
a) Historique	
a1) Lettre de mission au Ministre des Affaires étrangères et européennes	
a2) Création par étapes du Centre de crise	
b) Missions	
c) Moyens	
c1) Organisation administrative	
c2) Personnel	
c3) Budget	
d) Partenaires	
2) Responsables de la sécurité dans les postes à l'étranger	
a) Postes diplomatiques et consulaires	
b) Comités de sécurité	
c) Réseaux d'ilotage	
3) Missions d'inspection	
4) Structures scolaires	
B – LA PARTICIPATION DES ELUS	
1) Assemblée des Français de l'étranger	
a) Compétence de l'Assemblée des Français de l'étranger	
b) Commission temporaire de la Sécurité des Français de l'étranger	
2) Elus à l'AFE	
a) Mission des élus : association à la mise en œuvre de la politique de sécurité	
b) Instruction aux postes sur les attributions des conseillers AFE en matière de sécurité	
c) Compatibilité entre le mandat de conseiller à l'AFE et les fonctions de chef d'îlot	
d) Assurance des conseillers durant l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leur mandat	
e) Moyens de communication des conseillers avec les postes en cas de crise	
C – LES ASSOCIATIONS DE FRANÇAIS ET LEURS MEMBRES VOLONTAIRES	

1) Mobilisation des associations	
2) Charte de solidarité associative	
3) Création de fonds privés (associatifs) d'entraide et de solidarité	
D – CELLULES DE CRISE LOCALES	
II – LES MOYENS	
A – LES MOYENS HUMAINS	
B – LE BUDGET	
1) Dotation du programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde »	
a) Objet de la dotation en matière de sécurité	
b) Indicateur de performance	
2) Dotation du programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement »	
3) Renforcement des moyens budgétaires	
C- LES OUTILS STATISTIQUES	
D – LES MOYENS TECHNIQUES ET LOGISTIQUES	
1) Audit régulier des moyens techniques et logistiques	
2) Lieux de regroupement et structures d'accueil	
E – LES MOYENS D'INFORMATION ET DE PREVENTION	
1) Veille	
2) Documents prévisionnels	
a) Objet des plans de sécurité	
b) Distinction des plans en « zones calmes » et des plans en « zones sensibles »	
c) Procédure d'adoption	
d) Actualisation des plans	
e) Proportion de postes dotés d'un plan de sécurité	
f) Confidentialité des plans de sécurité	
g) Préconisations	
3) Information et communication	
a) Rapport annuel du Directeur des Français de l'étranger	
b) Site « Conseils aux voyageurs »	
c) Guide d'information à destination des ressortissants français victimes d'infractions à l'étranger	
d) Systèmes d'information particuliers à plusieurs consulats	
e) Information par les responsables d'ilotage	
f) Elus à l'AFE	
g) Modes de communication entre les postes et les membres de la communauté française	

F – LES MOYENS SANITAIRES	
1) Centres médico-sociaux (C.M.S.)	
2) Sida	
3) Grippe aviaire	
4) Conseils aux voyageurs	
G – LES MOYENS JURIDIQUES	
1) Attente de parution des textes réglementaires relatifs au Centre de crise	
2) Responsabilité du MAE	
3) Protection diplomatique	
a) Droit international commun	
b) Droit de l'Union européenne	
b1) Protection des ressortissants français par un autre Etat de l'Union	
b2) Lignes directrices de la protection des citoyens européens dans les pays tiers (2006)	
c) Opportunité d'un dispositif législatif précisant le régime de la protection diplomatique en droit interne	
H – LA DIMENSION INTERNATIONALE ET EUROPËENNE DES CRISES	
1) Coordination avec les organisations internationales	
2) Mutualisation des moyens européens	
a) Privilégier une démarche européenne de mutualisation des moyens	
b) Pilotage des opérations de sécurisation	
c) Partage de la charge financière	
d) Interactivité entre le réseau consulaire française et les chancelleries européennes	
III – LA POST-CRISE : RETOUR EN FRANCE ET MAINTIEN DANS LE PAYS DE RESIDENCE	
A – LE RETOUR EN FRANCE	
1) Rapatriement	
a) Travail des associations	
b) Comité d'Entraide aux Français rapatriés (CEFR)	
b1) Association régie par la loi du 1er juillet 1901	
b2) Mission	
b3) Moyens	
b31) Gestion d'établissements du secteur social ou médico-social et location de logements sociaux	
b32) Budget	
b33) Personnel	

b4) Filières de prise en charge	
b5) Modalités d'intervention	
b6) Evacuation et rapatriement gracieux aux frais de l'Etat	
c) Création d'un Médiateur des rapatriés et d'un guichet unique	
2) Réinsertion	
a) Droits à la protection sociale et à l'aide sociale	
b) Un dispositif d'aides financières ponctuelles perfectible	
c) Difficultés fiscales	
d) Dettes professionnelles	
B – LE MAINTIEN DANS LE PAYS DE RESIDENCE	
1) Décision de maintien dans le pays de résidence et effets de la crise	
2) Emploi et assurance chômage	
3) Crédits d'action sociale	
IV – L'INDEMNISATION	
A – L'INDEMNISATION A RAISON D'UN ACTE DE TERRORISME	
1) Historique	
2) Notion d'acte de terrorisme	
3) Préjudice indemnisé	
4) Procédure	
5) Interdiction du cumul d'indemnisation en France et à l'étranger	
6) Actions récursoires du Fonds	
7) Absence de fraudes	
8) Eléments statistiques	
B – L'INDEMNISATION A RAISON D'UNE INFRACTION	
1) Prise en compte des infractions commises à l'étranger à l'encontre de personnes de nationalité française	
2) Préjudices indemnisés	
3) Procédure	
C – L'INDEMNISATION EN CAS D'ACCIDENT DE LA CIRCULATION	
D – L'INDEMNISATION DES FONCTIONNAIRES ET AGENTS PUBLICS	
E – L'INDEMNISATION EN CAS DE CATASTROPHE NATURELLE	
F – LE PROBLÊME RECURRENT DE L'INDEMNISATION CONSECUTIVE A LA PERTE DE BIENS IMMOBILIERS	

SOMMAIRE

1) Droit en vigueur	
a) Droit international	
b) Droit interne	
2) Préoccupations de nos compatriotes	
3) Première loi générale d'indemnisation partielle : l'indemnisation des rapatriés : loi du 15 juillet 1970	
4) Indemnisation des Français rapatriés des Nouvelles-Hébrides (1988)	
5) Régime international d'indemnisation des victimes de la guerre d'Irak (1991)	
6) Tentatives de solution dans les années 1980-1990	
a) Travaux gouvernementaux et groupes de travail	
b) Questions parlementaires	
c) Propositions de loi déposées en 1990 et 1998	
7) Recommandation du rapport REITZER (assurance volontaire) (2004)	
8) Engagements de M. Nicolas SARKOZY durant la campagne présidentielle (2006)	
9) Travaux et proposition des élus des Français de l'étranger antérieurs à la 10ème session de l'AFE (2004-2009)	
a) Création de la Commission temporaire de la Sécurité de l'AFE	
b) Propositions de loi (2008)	
b1) Proposition de loi n° 224 de Mme GARRIAUD-MAYLAM et plusieurs de ses collègues	
b2) Proposition de loi n° 356 de Mme CERISIER BEN GUIGA, M. YUNG et les membres du groupe socialiste	
c) Questions parlementaires (2008-2009)	
10) Préconisations du Conseil économique, social et environnemental	
11) Réponses du Ministère de l'Economie, de l'Industrie et de l'Emploi et des assureurs (2009) : une déception	
a) Refus d'une intervention budgétaire de l'Etat (2009)	
b) Echec des discussions tendant à la création de produits assurantiels adaptés	
12) Solutions préconisées par l'administration après les réponses négatives du MINEFE et des assureurs	
a) Mobilisation des produits d'épargne	
b) Information des expatriés : les missions de conseil et d'information	
c) Assurance dans le pays de résidence	
d) Négociations bilatérales	
e) Assurances ou indemnisations directes des entreprises	
f) Conventions de protection des investissements	
13) Une question : l'aide administrative à la constatation des spoliations	
14) Exemples comparatifs : régime d'assurance suisse SOLISWISS	

a) Absence de législation générale		
b) Dispositif SOLISWISS (Système mixte public/privé : société coopérative avec garantie de l'Etat		
b1) Personnes concernées		
b2) Préjudices ou risques assurés		
b3) Nombre d'adhérents		
b4) Cotisation annuelle		
b5) Couverture supplémentaire		
b6) Développement du patrimoine individuel		
b7) Garantie de la Confédération		
b8) Indemnisation en capital		
b9) Fonds de secours		
15) Discussion en Commission		
CONCLUSION		
RESOLUTIONS		
N° SEC/R.1/09.03 - Prorogation du mandat de la Commission temporaire de la Sécurité des Français de l'étranger		
N° SEC/R.2/09.03 - Mission des Conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger en matière de sécurité		
N° SEC/R.3/09.03 - Moyens budgétaires affectés à la sécurité des Français de l'étranger		
N° SEC/R.4/09.03 – Information des élus et outils statistiques		
N° SEC/R.5/09.03 – Moyens techniques, logistiques et sanitaires		
N° SEC/R.6/09.03 – Sécurité sanitaire		
N° SEC/R.7/09.03 - Moyens budgétaires du Comité français d'entraide aux rapatriés		
N° SEC/R.8/09.03 - Indemnisation des Français de l'étranger spoliés de leurs biens immobiliers ou victimes de catastrophes ou de risques sanitaires		
ANNEXES		
I	**Arrêté du 27 septembre 2006 portant création d'une commission temporaire de la sécurité des Français à l'étranger**	
II	**Liste des auditions**	
III	**Organigramme de la Cellule de crise**	
IV	**Réponse à la résolution n° SEC/R/1/08/09**	
V	**Réponse à la résolution n° SEC/R/2/08/09**	
VI	**Lettre du Directeur des Français à l'étranger et des étrangers en France du 5 février 2009 en réponse à la résolution n° SEC/R/3/08/09 de la Commission relatif à la prorogation de sa mission**	
VII	**Note du Directeur des Français à l'étranger et des étrangers en France du 26 février 2009**	
VIII	**Règles et dossiers d'indemnisation pour dommages matériels des agents en**	

	poste à l'étranger en cas d'évènements de force majeure	
IX	**Liste des questions parlementaires relatives à l'indemnisation de dommages matériels**	
X	**Sénat, Proposition de loi n° 529 (1997-1998) portant création d'un fonds de garantie destiné à l'indemnisation des Français établis hors de France victimes d'évènements politiques graves dans leur pays de résidence (30 juin 1998)**	
XI	**Sénat, Proposition de loi n° 224 (2007-2008) tendant à la création d'un fonds de solidarité pour les Français établis à l'étranger victimes de catastrophes naturelles ou de crises politiques graves**	
XII	**Sénat, Proposition de loi n° 356 (2007-2008) visant à assurer l'indemnisation des dommages subis à l'étranger**	
XIII	**Fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions – Conditions d'intervention**	

INTRODUCTION

Lors de la campagne présidentielle, dans sa lettre aux Français de l'étranger, M. Nicolas SARKOZY avait dit : *« Notre solidarité nationale ne peut s'arrêter aux frontières géographiques de notre pays ».* Il avait également ajouté, suite aux évènements survenus en Asie du Sud-est, au Proche-Orient et en Côte d'Ivoire, *« c'est pourquoi je souhaite la création d'un fonds assurance indemnisation des Français spoliés lors de conflits dans votre pays d'accueil ».*

Les 2 300 000 français établis hors de France, particulièrement ceux qui vivent dans les régions les moins stables, placent leur sécurité au premier plan de leurs préoccupations. Dans un monde fragilisé par la multiplication des facteurs de risques, la protection et la sécurité des personnes et des biens sont un enjeu majeur pour tout Etat, reconnu par le livre blanc sur la *France et l'Europe dans le monde* [1]*»*[2].

Notre Commission a donc d'abord évoqué toutes les formes d'insécurité que rencontrent nos compatriotes résidant à l'étranger. Ils sont confrontés à une première catégorie de risques à caractère collectif exposant leur personne et leurs biens: **risques politiques** (conflits ethniques, troubles socio-économiques, terrorisme, différents conflits armés : de la guerre civile à la guerre proprement dite ….) ; **catastrophes naturelles** (tsunamis, tremblements de terre, inondations, incendies dévastant des régions entières comme les étés derniers dans la péninsule ibérique) ; **risques sanitaires** (épidémies) ; **risques industriels et nucléaires; risques liés au développement de la grande criminalité** (enlèvements et prises d'otage, et, une nouveauté ces dernières années, au large de la Somalie, la piraterie maritime) ; **accidents divers** (accidents ferroviaires, accidents d'avion, accidents automobiles, …). Pour chacun de ces risques, l'administration française qui dispose d'un grand savoir-faire a prévu des réponses ciblées. L'administration se préoccupe également des **cas individuels** telles que les disparitions et prises d'otages à l'étranger, l'assistance aux familles des Français décédés à l'étranger, les incarcérations de compatriotes dont certaines ont des motivations politiques.

Notre rapport porte essentiellement sur la première catégorie de risques (politiques, sanitaires, industriels, criminalité, accidents divers) sur laquelle votre Commission a concentré ses travaux.

Priorité pour les pouvoirs publics, la sécurité est également une priorité pour l'Assemblée des Français de l'étranger. Notre Assemblée *(avant 2004, le Conseil supérieur des Français de l'étranger)* a toujours été très sensible aux questions de sécurité de nos compatriotes expatriés. C'est à l'initiative de plusieurs groupes de notre Assemblée que, le 27 septembre

[1] Alain Juppé et Louis Schweitzer, *La France et l'Europe dans le monde*, rapport au Président de la République, 8 juin 2008 ; le rapport présente la sécurité des Français à l'étranger comme une priorité majeure, *« le premier devoir de l'Etat ».*

[2] Cette priorité est jugée si importante que, lors de la discussion de la loi de finances pour 2008, le Parlement, à l'initiative de Mme Geneviève COLOT, députée, avait décidé de modifier l'intitulé du programme budgétaire 151 en y mentionnant la sécurité : ce programme s'appelait alors: *« Français à l'étranger, affaires consulaires et sécurité ».* La sécurité a disparu de cette énumération dans la loi de finances pour 2009, les crédits pour la sécurité qui figuraient sur ce programme ayant été transférés au programme 105.

2006, le ministre des affaires étrangères a créé la Commission temporaire de la sécurité des Français de l'étranger[3].L'arrêté lui confie la mission de faire des propositions dans trois domaines : l'amélioration de la sécurité et la protection des Français à l'étranger, une contribution à la définition du périmètre de la protection diplomatique, une étude sur la possibilité de création d'un fonds de garantie en faveur des Français établis hors de France spoliés de leurs biens. Votre Commission a délibéré sur ces trois objets. Le présent rapport récapitule ses travaux qui ont essentiellement porté sur les premier et troisième points.

Nos compatriotes vivant en Europe, dans les pays de l'Union européenne, ne rencontrent pas les mêmes difficultés que ceux vivant dans les pays tiers. C'est pourquoi le présent rapport concerne surtout les risques encourus par ces derniers[4].

Votre Commission a souhaité axer son rapport définitif sur quatre points : les acteurs et les structures de notre politique de sécurité à l'étranger, les moyens à déployer dans la prévention et la gestion des crises, la post-crise en cas de retour en France comme en cas de maintien dans le pays de résidence, l'indemnisation de nos compatriotes en cas de dépossession de leurs biens à l'étranger.

Elle est confortée dans ses propositions par le récent avis du 27 janvier 2009 du Conseil économique, social et environnemental, qui a repris nos principales orientations, sur rapport de MM. Bernard CARIOT et Paul CLAVE[5].

Votre Commission tient à remercier M. Alain CATTA, Directeur des Français à l'étranger, et ses collaborateurs ainsi que les responsables du Centre de crise pour leur écoute, leur disponibilité et l'aide précieuse apportée à ses travaux. Grâce à eux, nous avons pu, au cours de la session de septembre 2008, visiter le Centre de crise et recevoir des informations complètes sur son organisation et ses modes de fonctionnement. M. CATTA a également tenu à participer aux travaux de la Commission qui apprécie ce dialogue nourri entre les élus et l'administration.

[3] Arrêté du 27 septembre 2006 portant création d'une commission temporaire de la sécurité des Français à l'étranger (*cf.* annexe I, p. 80 ci-après).

[4] En cas de prorogation de la mission de votre Commission, une étude comparative serait à engager sur l'existence éventuelle de régimes d'indemnisation mis en place dans les pays de l'Union. Votre Commission a abordé la question de mutualisation des moyens européens pour les risques encourus dans les pays tiers par l'ensemble des ressortissants de l'Union (*cf.* p. 35 ci-après).

[5] Conseil économique, social et environnemental, *Les Français établis hors de France : leurs attentes, leurs besoins,* avis présenté par MM. Bernard Cariot et Paul Clave, Journal officiel, 27 janvier 2009.

I - LES ACTEURS ET LES STRUCTURES

A – LES STRUCTURES ADMINISTRATIVES

1) Centre de crise

Notre pays s'est doté, en 2007-2008, d'un instrument de veille et d'intervention performant: le Centre de crise. **Votre rapporteur général avait précisé dans son précédent rapport à quel point la création du Centre était appréciée.** Le Conseil économique, social et environnemental, dans son récent avis sur *les Français établis hors de France (leurs attentes, leurs besoins)*, présenté sur le rapport des deux membres du Conseil représentant nos compatriotes, MM. Bernard CARIOT et Paul CLAVE, s'est fait l'écho de cette satisfaction : *« Dans ce contexte, notre assemblée se félicite que la France se soit dotée d'un* ***« centre de crise »****, véritable instrument de veille, d'analyse et de gestion des crises, qu'elles mettent en danger la sécurité des Français à l'étranger ou qu'elles revêtent un caractère humanitaire*[6]*. »*

a) Historique

C'est à la suite des grandes crises de Côte d'Ivoire et du Liban que l'idée a germé de création d'un Centre spécialement dédié à la gestion des crises. Le Centre a été mis en place en plusieurs étapes. Il est devenu opérationnel en juillet 2008. A la date de rédaction du présent rapport, le dispositif réglementaire de création de la nouvelle structure n'était pas encore promulgué. Il devrait l'être lors de la révision du décret réorganisant l'administration centrale du ministère des affaires étrangères et européennes. Votre rapporteur général tient à rappeler les principales étapes de cette innovation.

a1) Lettre de mission au Ministre des Affaires étrangères et européennes - La lettre de mission du Président de la République et du Premier ministre au Ministre des Affaires étrangères et européennes précise: « *Une réponse efficace aux crises de toute nature suppose (...) que le ministère des Affaires étrangères et européennes se dote d'une capacité de gestion des crises lui permettant de remplir pleinement son rôle de coordination de l'action extérieure. Vous nous proposerez un dispositif conciliant les exigences d'une veille permanente et les nécessités d'une réaction immédiate en cas de crise.* »

a2) Création par étapes du Centre de crise - La première étape vers la création du Centre a eu lieu en 2007, à partir de la cellule de veille de la sous-direction de la sécurité des personnes, déjà compétente à l'égard des Français touchés par une crise à l'étranger. Par arrêté du 11 juillet 2007, le ministre des affaires étrangères et européennes a décidé la création d'un centre opérationnel de veille et d'appui à la gestion des crises (COVAC) pour tenir compte de l'expérience des crises récentes (crise ivoirienne, tsunami en Asie du Sud, guerre du Liban). La création du Centre a été également préconisée par le conseil de modernisation des politiques publiques du 4 avril 2008. À compter du 1er juillet 2008, le COVAC a pris le nom de « Centre de crise » (CDC) et il a été complété par le rattachement de la Sous-direction

[6] Conseil économique, social et environnemental, Avis du 27 janvier 2009, *« Les Français établis hors de France : leurs attentes et leurs besoins »,* p. 22.

des interventions humanitaires précédemment sous l'autorité de la déléguée à l'action humanitaire.

Cette seconde étape nécessitait deux actes juridiques :

- la modification du décret d'organisation de l'administration centrale du ministère et de l'arrêté d'application (décrets n° 1998-1124 du 10 décembre 1998 et arrêté du 10 même jour plusieurs fois modifiés) ;
- la traduction budgétaire de cette création : elle figure dans la loi de finances pour 2009 (*cf.* § ci-après).

b) Missions

Le Centre de crise du ministère des Affaires étrangères et européennes est chargé de la gestion opérationnelle des crises humanitaires et/ou menaçant nos ressortissants à l'étranger et de fournir un appui en cas de crise politico-sécuritaire. Il gère l'ensemble des aspects de la crise.

En liaison avec les autres centres ministériels, le CDC informe en permanence le ministre des affaires étrangères et européennes, planifie, prépare et coordonne l'aide d'urgence de la France en cas de catastrophes naturelles, de crises humanitaires, de menaces sur les ressortissants français.

Le centre observe, recense et anticipe autant que possible les situations de crise. Il soumet au ministre des propositions sur la politique humanitaire de la France et participe aux débats internationaux en la matière.

Le centre de crise intervient dans les situations d'urgence dans les délais les plus brefs. Sa rapidité de réaction vise à aider nos ressortissants en cas d'évacuation, à organiser la prise en charge des besoins des victimes, à évaluer et coordonner l'aide humanitaire nécessaire sur la zone sinistrée.

Le centre de crise a également pour fonction d'apporter un appui aux ONG dans les situations de crises humanitaires.

Le Centre de crise est appelé à gérer aussi bien les crises à caractère collectif que les cas individuels comme, par exemple, pour un certain nombre d'enlèvements en Colombie. Toutefois, la situation des détenus continuera à relever de la DFAE (service des affaires civiles et judiciaires). Votre Commission a évoqué le cas des personnes qui se mettent en danger malgré les consignes de l'administration. Citons l'exemple du « Carré d'As » qui a mobilisé 90 personnes dont certaines ont mis leur vie en danger. Les deux français en cause avaient été dûment avertis des risques qu'ils encouraient. Contrairement à certaines indications, les intéressés ont été en contact régulier avec le Centre de crise. Votre Commission juge donc nécessaire que le site internet « Conseils aux voyageurs » et les publications du Département et des différents postes diplomatiques et consulaires destinés à nos compatriotes à l'étranger mentionnent bien cet aspect, et les conséquences de la mise en danger volontaire.

c) Moyens

Le Centre de crise est constitué d'un centre de situation et d'une cellule interministérielle de réaction immédiate aux crises.

c1) Organisation administrative - Le Centre de crise est attaché au secrétariat général du ministère. Par ce choix, il s'agit avant tout de marquer la transversalité de la gestion des crises et de prendre acte de sa place nouvelle au sein de notre outil diplomatique. Le CDC devient ainsi un élément majeur de notre action extérieure pour les questions de solidarité, d'influence et de sécurité.

Le Centre a été créé par la fusion de deux services du MAEE : la sous-direction de la sécurité des personnes de la direction des Français à l'étranger et la délégation à l'action humanitaire. La réunion de ces deux services permettra de réaliser des économies budgétaires par une mutualisation des moyens, à la fois hors période de crise et en période de crise. En effet, le CDC n'a pas seulement vocation à traiter les crises touchant les ressortissants français à l'étranger mais aussi les crises humanitaires ou le volet humanitaire d'une crise (comme par exemple une catastrophe naturelle impliquant des ressortissants français et nécessitant également d'apporter une aide à un pays démuni). Il assure par ailleurs une veille permanente et une alerte précoce grâce à une équipe de permanenciers professionnels.

- ***Le centre de situation : un outil de veille permanente :*** Le centre de situation garantit une permanence 24 heures sur 24, 7 jours sur 7, destinée à rassembler, analyser et diffuser les informations urgentes de toute nature. Par son intermédiaire, les autorités compétentes sont tenues informées de tout événement survenant à l'étranger qui nécessiterait une réponse humanitaire ou aurait des conséquences pour la sécurité de nos compatriotes.
- ***La cellule interministérielle de crise : un outil d'aide à la décision :*** La cellule interministérielle assure le suivi d'une crise dans sa globalité. Elle accueille des responsables du ministère des affaires étrangères et européennes et d'autres administrations ainsi que des partenaires extérieurs. Dotée d'équipements performants de communication et d'aide à la décision, elle facilite la mise en réseau instantanée de l'ensemble des acteurs en France et à l'étranger.
- ***Organigramme du Centre :*** Le CDC est composé de trois pôles[7] :
  - **le pôle « Opérations »** conduit les opérations humanitaires d'urgence,
  - **le pôle « Coordination et Appui aux Opérations »** veille à ce que soit garantie la disponibilité opérationnelle des moyens de réponses aux crises et aux aspects budgétaires des opérations menées à partir du fonds d'urgence humanitaire (FUH)
  - **le pôle « Centre de Situation et de la Coordination des Politiques Humanitaires»,** outre sa fonction de veille, planifie et prépare la définition de notre politique humanitaire.

c2) Personnel - Le Centre est doté d'une cinquantaine d'agents. Il s'agit d'une équipe de professionnels des situations de crise et pas seulement de bénévoles qui pourront toutefois intervenir pour renforcer l'équipe.

Votre Commission s'est intéressée à la situation des agents partant en opérations extérieures. Ils ont le statut de volontaires avec des droits et devoirs. La prise en charge de tous les frais qu'ils assument est actuellement impossible dans l'administration. Citons à titre d'exemple le cas du fonctionnaire qui se rend dans un pays d'Asie touché par le tsunami : il reçoit une indemnité journalière de 35 euros mais le logement est à sa charge et coûte environ 75 euros

[7] *Cf.* annexe III, organisgramme du Centre de crise, p. 82.

par nuitée. Plusieurs fonctionnaires sont donc amenés à compléter leur prise en charge publique par des prélèvements privés sur leurs revenus s'ils veulent accomplir leur mission dans des conditions normales. Au nombre des droits des volontaires, il y a un suivi médical, et l'attribution d'un kit médical pour chaque agent en mission, ainsi que les vaccinations. Un problème se pose actuellement : celui de l'assurance des volontaires en cas d'accident. Actuellement, les militaires, les journalistes et les ONG qui se trouvent sur place sont assurés. Il serait souhaitable que les volontaires bénéficient d'une telle assurance, compte tenu des risques encourus. Par contre, l'obligation essentielle pour les volontaires est de partir sur place sans préavis pour faire leur travail sur le terrain. Votre Commission attire donc l'attention du Gouvernement sur cette question de justice.

c3) Budget - Les crédits du Centre relèvent de la mission *« Action extérieure de l'Etat »* mais leur intégration au sein des programmes de cette mission a varié ces dernières années. Lors de la discussion de la loi de finances pour 2008, alors que la mise en place de ce nouveau dispositif était à l'étude, il était envisagé de le rattacher au programme 151 qui s'intitulait alors *« Français à l'étranger et étrangers en France ».* C'est la raison pour laquelle l'intitulé de ce programme avait été transformé l'an dernier en *« Français à l'étranger, affaires consulaires et sécurité des personnes ».* Sur le rapport de votre Commission, notre Assemblée avait adopté un vœu tendant au maintien et au regroupement des crédits de sécurité au sein du programme 151. Le Gouvernement n'a pas fait ce choix. Il a préféré rattacher les crédits du Centre de crise à deux autres programmes de la même mission. Le Gouvernement motive ce choix par le fait que le Centre est placé auprès du Secrétaire général du ministère des affaires étrangères et européennes qui pourra assurer la cohérence de crédits provenant des deux programmes.

La loi de finances pour 2009 inscrit donc désormais les crédits du Centre sur deux programmes :

- Le programme 105 *« Action de la France en Europe et dans le monde »,* et plus précisément sur son action *« Coordination de l'action diplomatique »,* soit 1,6 million d'euros pour 2009 ;
- Le programme 209 *« Solidarité avec les pays en développement »* qui recueille la plus grande partie des crédits du Centre : il s'agit des crédits d'action humanitaire (9,2 millions d'euros).

A l'instar de Mme COLOT, députée, rapporteur de la « mission extérieure de l'Etat », votre rapporteur général comprend la logique des solutions retenues par la loi de finances pour 2009, mais elle estime que le rattachement de ce Centre au programme 151 *« Français à l'étranger et affaires consulaires »* était tout aussi défendable, et aurait contribué à justifier à moyen terme le maintien de celui-ci. Le choix de répartition des crédits du Centre sur deux programmes s'explique par un souci de globalisation des moyens consacrés à l'action humanitaire. On pourrait penser que cette répartition ne présente qu'une difficulté apparente car les deux programmes 105 et 209 font partie de la même mission budgétaire *« Action extérieure de l'Etat »* et les deux responsables de programme dépendent du même ministre qui assure la cohérence des choix politiques. Néanmoins, elle ne facilite pas le repérage des crédits dédiés aux Français de l'étranger. En outre, juridiquement les deux programmes 105 et 209 sont étanches et, en principe, la fongibilité des crédits n'existe juridiquement qu'au sein d'un même programme. Il est important que chaque année, notre Assemblée soit informée du

montant précis des crédits affectés au centre. Votre Commission vous proposera une résolution dans ce sens[8].

Le Centre s'est installé au Quai d'Orsay, ce qui a nécessité une petite opération immobilière. Comme votre Commission a pu le constater en visitant le centre, cet espace dédié à la gestion des crises offre de surcroît au ministre et à son cabinet des structures de travail modernes.

Les crédits de l'ensemble représenteraient 15 millions d'euros, dont 9 à 10 millions d'euros par transfert en provenance de la délégation à l'action humanitaire.

Pour plus de détails sur l'utilisation des crédits de sécurité, on se reportera à la deuxième partie (II – Les moyens, B) Les moyens budgétaires).

d) Partenaires

Pour remplir ses missions, le centre s'appuie sur de nombreux partenaires :

- nos 250 ambassades et consulats,
- le réseau gouvernemental qui regroupe les services du Premier ministre et d'autres administrations,
- le réseau des centres opérationnels qui associe les différents centres spécialisés des autres ministères,
- le réseau de nos partenaires européens et les services de la Commission européenne et du Conseil,
- le réseau humanitaire,
- et le réseau des entreprises dont les directeurs de la sécurité mettent en commun leurs connaissances.

2) Responsables de la sécurité dans les postes à l'étranger

a) Postes diplomatiques et consulaires

Ce sont les chefs de poste qui ont compétence pour organiser la prévention et la gestion des crises. La réorganisation de la carte diplomatique et consulaire autour de « pôles régionaux » devrait avoir une incidence en matière de sécurité. Elle devrait permettre une compréhension plus globale des risques à l'échelle de parties de continents. Votre Commission a manifesté son intérêt pour l'expérience pilote réalisée entre les postes consulaires et chancelleries de Syrie, Jordanie et Liban pour concevoir une logique de crise ou une réactivité à la crise concertée entre les postes de la région. Lors de la dernière crise du Liban, les ports et aéroports du Liban étant tous fermés, les seules portes de sortie étaient la Syrie ou la Jordanie. Des actions concertées entre les différents postes ont donc été réalisées pour répondre à un besoin. Cette expérience a constitué un succès ; elle pourrait-être élargie à d'autres pays.

b) Comités de sécurité

b1) Création et compétence - Des comités de sécurité ont été créés dans un certain nombre de circonscriptions consulaires. Ils permettent d'informer les différents acteurs, notamment les chefs d'îlot, de la situation dans le pays de résidence et de recueillir les avis des membres du comité sur les mesures à prendre.

[8] Résolution n° SEC/R.3/09.03, p. 71.

b2) Composition - Ils comprennent le chef de poste et ceux qu'il appelle à y siéger, parmi lesquels les conseillers AFE. Compte tenu de la diversité des pratiques selon les postes, notre Assemblée a adopté lors de sa 9e session, une résolution sur la participation des élus aux travaux des Comités de sécurité. Le Centre de crise a répondu que les élus y sont toujours associés[9].

b3) Fonctionnement : La règle en matière de fréquence des réunions des comités de sécurité (que tous les postes ont instruction de constituer) est la suivante: au moins une réunion par an dans les pays où le risque sécuritaire est considéré comme faible et une réunion tous les six mois pour les autres.

c) Réseaux d'ilotage

Plusieurs postes consulaires ont mis en place des dispositifs de sécurité reposant sur un découpage de plusieurs villes ou secteurs en îlots. Au sein de chaque îlot, un correspondant et un suppléant sont désignés afin d'assurer la liaison entre les Français résidant dans l'îlot et le consulat sur les questions de sécurité. Au moment de leur inscription consulaire, les ressortissants français sont invités à indiquer leur adresse et le consulat leur communique les coordonnées du correspondant d'îlot.

3) Missions d'inspection

Le Département envoie des missions d'inspection dans les différentes circonscriptions consulaires pour traiter notamment des questions de sécurité. Le Centre de crise a précisé que *« les conseillers AFE en sont normalement informés et en rencontrent systématiquement les membre[10]s. »*

4) Etablissements scolaires

La continuité de la scolarité doit être assurée et un dispositif permanent prévu pour les situations de crise de façon à faciliter la scolarisation des enfants soit dans un pays limitrophe, soit en France.

B – LA PARTICIPATION DES ELUS

1) Assemblée des Français de l'étranger

a) Compétence de l'Assemblée des Français de l'étranger

L'Assemblée des Français de l'étranger est chargée, en vertu de l'article 1er A de la loi n° 82-471 du 7 juin 1982 modifiée de *« donner au Gouvernement des avis sur les questions et projets intéressant les Français établis hors de France et le développement de la présence française à l'étranger. »* L'AFE est donc compétente en matière de sécurité des Français à l'étranger. L'article 1er A de la loi du 7 juin 1982 lui permet d'adopter dans ce domaine des avis, des vœux et des motions.

[9] Centre de crise, réponse au vœu n°SEC/R.2/08/09, p. 84.
[10] *Ibid.*

b) Commission temporaire de la Sécurité des Français de l'étranger

La question de la transformation de la Commission temporaire de la Sécurité en commission permanente a été évoquée. L'importance et la permanence des questions abordées par cette Commission justifieraient tout à fait cette transformation. Toutefois, un problème réglementaire se pose, abordé en Commission des Lois, et dont votre rapporteur général a rendu compte. En effet, selon la réglementation en vigueur, nul ne peut faire partie de plusieurs commissions permanentes. Compte tenu de l'organisation actuelle de nos travaux, et du souhait de plusieurs membres des Commissions permanentes de participer également aux travaux de Commissions temporaires, dans l'immédiat force est de conserver à votre Commission de la sécurité son caractère temporaire, en procédant au renouvellement périodique de sa mission, à l'instar de la Commission temporaire des Anciens combattants. L'Assemblée des Français de l'étranger a adopté à cette fin en 2008 une résolution à l'unanimité de ses membres[11].

L'administration a fait, le 5 février 2009, une réponse d'attente. Cette lettre reconnaît, en premier lieu, la qualité de nos travaux : *« La Commission temporaire de la sécurité a pu depuis sa création mesurer les efforts accomplis pour améliorer la sécurité de nos compatriotes à l'étranger et elle a, par ses débats, permis de nourrir notre réflexion en la matière. »* En second lieu, cette lettre subordonne la décision ministérielle au contenu du présent rapport. *« Le Ministre prendra connaissance avec le plus grand intérêt du rapport qui sera adopté par votre Assemblée en mars prochain. Il pourra alors juger opportun, à la lumière de ce rapport, de reconduire le mandat de cette commission temporaire. – En tout état de cause, la prolongation du mandat de la Commission temporaire pour la sécurité des Français de l'étranger ne pourrait être envisagée qu'au sein d'une assemblée renouvelée le 7 juin prochain. Elle ne serait alors effective qu'à partir de septembre lorsque l'Assemblée se réunira avec ses membres nouvellement élus ou réélus[12]. »*

Votre Commission prend acte de cette réponse et juge indispensable de renouveler sa résolution SEC/R.3/08.09, en raison de la permanence des questions de sécurité et de la priorité que leur accordent les pouvoirs publics[13].

2) Elus à l'AFE

a) Mission des élus : association à la mise en œuvre de la politique de sécurité

Les élus à l'AFE doivent être associés à la mise en œuvre de la politique de sécurité de nos compatriotes à l'étranger. M. Alain CATTA, directeur des Français à l'étranger et M. LACHAUSSEE, directeur adjoint du Centre de crise, interrogés par des membres de la Commission, ont tenu à le préciser.

C'est ainsi que les conseillers à l'AFE doivent être associés à la constitution de la chaîne de sécurité, quelle que soit la nature du risque. Ils doivent être également associés au choix des chefs d'îlot, et à celui des sites de regroupement. Les ambassadeurs devraient réunir de façon

[11] Assemblée des Français de l'étranger, Résolution SEC/R.3/08.09.
[12] Lettre du Directeur des Français à l'étrnger et des étrangers en France du 5 février 2009, n° 2131, ci-annexée (annexe n° VI ,p. 85).
[13] Résolution n° SEC/R.1/09.03, p. 69.

régulière les comités de sécurité et y convoquer les conseillers à l'AFE. En matière d'élaboration des plans de sécurité, les conseillers doivent pouvoir participer au choix des orientations. Quand il y a une mission d'inspection de sécurité, les conseillers doivent être associés à ces missions.

M. Alain CATTA a confirmé que les conseillers AFE ont une compétence globale en matière de sécurité de nos compatriotes. *« Une délibération collective, »* a-t-il dit, « *est toujours utile puisqu'on est plus intelligent à plusieurs qu'en décidant tout seul. »* Le Directeur de la DFAE peut toujours être saisi des difficultés éventuelles.

Votre Commission souhaite que les conseillers AFE se voient reconnaître expressément le droit d'interroger le consulat et d'être informés sur les mécanismes et procédures de sécurité sans préjudice bien entendu de l'obligation de respecter le secret défense et de la prudence nécessaire dans ces matières. M. Alain CATTA a rappelé qu'en l'état des textes et instructions, la décision finale incombe au chef de poste, mais après qu'il ait entendu les vœux et avis des conseillers AFE.

b) Instructions aux postes sur les attributions des conseillers AFE en matière de sécurité

Il a été suggéré qu'une note soit adressée aux chefs de poste sur le rôle des conseillers AFE en matière de sécurité, et reprenne les indications du Directeur, de façon à uniformiser les pratiques des consuls et ambassadeurs qui sont actuellement divergentes.

Dans sa réponse à la résolution n° SEC/R.2/08.09, adoptée par notre Assemblée au cours de sa 9e session, le Centre de crise relève que les représentants de la communauté française, à commencer par les conseillers AFE, sont toujours associés aux réunions des comités de sécurité. Il ajoute que les conseillers AFE sont consultés en tant que de besoin sur les différents choix évoqués en matière de sécurité.

Des **instructions sur le rôle des conseillers AFE** ont été adressées aux postes en 2007 et l'administration s'est déclarée disposée à les rappeler. Sur proposition de votre Commission, notre Assemblée a adopté en 2008 une résolution sur ce point[14]. La Commission estime nécessaire de la reprendre dans son rapport final ; elle souhaite également que, dans un souci de transparence, ces instructions puissent être rendues publiques[15]

c) Compatibilité entre le mandat de conseiller à l'AFE et les fonctions de chef d'îlot

La question de compatibilité entre le mandat de conseiller à l'AFE et les fonctions de chef d'îlot a été posée. La réponse est qu'il n'y a pas de règle ; il n'existe aucun texte législatif ou réglementaire ni aucune instruction du Département. Le président et le rapporteur général indiquent que le rôle des conseillers AFE étant plus vaste, il est sans doute préférable qu'ils soient des « acteurs majeurs » et non des chefs d'îlot.

d) Assurance des conseillers dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leur mandat

[14] *Cf.* Résolution n° SEC/R.2/08.09.
[15] *Cf.* Résolution n° SEC/R.2/09.03, p. 70.

Les conseillers à l'AFE doivent être protégés contre les accidents non seulement à l'occasion des sessions de l'AFE à Paris, et durant les transports entre leur domicile à l'étranger et la capitale, mais également à l'occasion des réunions des comités consulaires, singulièrement les comités de sécurité. Cette question a été longuement abordée tant dans le dernier rapport d'étape de votre Commission qu'en séance publique de notre Assemblée durant sa dernière session. Le contrat conclu par le Département avec la GMF à cet effet a été annexé au dernier rapport d'étape. Lors de sa 9ème session, notre Assemblée a décidé de renvoyer cette question à votre Commission des Lois.

e) Moyens de communication des conseillers avec les postes en cas de crise

Il a été demandé que les conseillers AFE disposent d'**équipements de radio spécifiques** pour pouvoir communiquer avec le réseau de sécurité en cas de crise. Votre Commission appuie cette demande qu'elle a reprise dans une **résolution** SE./R.2/09.03[16].

D'une manière générale, il est clair que, compte tenu de l'importance de l'enjeu de la protection des biens et des personnes, les conseillers à l'AFE ne peuvent exercer leur mandat que dans un souci permanent de dialogue avec nos postes consulaires et de respect de leurs responsabilités régaliennes en matière de sécurité. Il ne leur appartient pas de se substituer aux chefs de poste dans ce domaine. Il faut veiller à ce que ni les autorités françaises dans le pays considéré ni les conseillers eux-mêmes ne puissent être mis en cause ou même faire l'objet de sanctions locales.

C – LES ASSOCIATIONS DE FRANÇAIS ET LEURS MEMBRES VOLONTAIRES

De nombreuses associations peuvent apporter leur concours (associations de Français de l'étranger, associations caritatives ou de bienfaisance, équipes sanitaires telles que la Croix Rouge, le Croissant rouge, et les ONG locales).

1) Mobilisation des associations

Dans les circonscriptions consulaires où les effectifs consulaires sont insuffisants par temps de crise, il serait souhaitable de mettre à profit le potentiel humain du monde associatif des Français de l'étranger afin que des volontaires soient associés au dispositif de sécurité, notamment en matière de communication (réponses téléphoniques), d'aide humanitaire (secourisme), et d'organisation et de distribution des vivres et denrées de première nécessité.

Il serait souhaitable que les plans de sécurité comportent une évaluation périodique des effectifs des volontaires qu'il est possible de rassembler, que ces données des plans soient régulièrement actualisées et que les comités de sécurité en soient informés.

2) Charte de solidarité associative

Votre Commission préconise, dans les zones à risque, lorsque cela paraît utile, l'élaboration d'une « charte de solidarité » conclue par l'ensemble des associations françaises. Une telle charte devrait permettre une meilleure complémentarité du milieu associatif avec l'action des

[16] Résolution n° SEC/R.2/09.03, p. 70.

autorités publiques et contribuer à l'obtention de résultats plus performants dans un esprit de concorde et d'entente inter-associative.

3) Création de fonds privés (associatifs) d'entraide et de solidarité

Le groupe « Moyens » estime qu'il serait souhaitable que les acteurs associatifs puissent créer des fonds privés de solidarité et d'entraide complémentaires aux crédits d'Etat

D – CELLULES DE CRISE LOCALES

Votre Commission préconise, en cas de crise massive, la création d'une cellule locale de gestion de crise, associant l'administration et les différents partenaires ou intervenants, y compris les bénévoles associatifs recensés par les postes

II – LES MOYENS

Votre Commission a consacré un temps important à l'examen des moyens d'action en cas de crise. A l'initiative de son groupe « moyens » et sur proposition de son porte-parole, M. Jean-Louis MAINGUY, la Commission a successivement examiné les moyens humains (A), les moyens budgétaires (B), les instruments de veille (C), les documents prévisionnels, les plans de sécurité (D), l'information et la communication (E), les outils statistiques (F), les moyens techniques et logistiques (G), les moyens juridiques (H), et la dimension internationale et européenne des crises (I).

A – LES MOYENS HUMAINS

Sur les moyens humains, on se reportera au chapitre II concernant les acteurs et les structures de la politique de Sécurité[17] notamment en ce qui concerne le personnel du Centre de crise[18], et des postes consulaires, ainsi que les bénévoles associatifs[19].

Le Centre de crise mobilise les moyens adaptés aux différentes situations de crise (dans les cas les plus graves nécessitant une évacuation massive, la mobilisation d'un contingent militaire d'intervention, l'envoi de détachement sanitaire afin d'accompagner ou même d'encadrer les structures sanitaires locales, la coordination des activités des différents partenaires du Centre (notamment les ONG et les structures humanitaires internationales, le CEFR, etc.…

Une **formation particulière aux questions de sécurité** existe déjà pour les consuls et leurs adjoints. Une formation spécifique des autres membres du personnel consulaire devrait leur être dispensée avant qu'ils n'accèdent à un poste dans un pays à risque.

Dans les pays à risque, il ne devrait pas être procédé à la réduction des effectifs des **agents de sécurité** (gendarmes et policiers). Un recrutement local d'agents complémentaires devrait être rendu possible dans le dispositif d'urgence adopté.

B – LE BUDGET

1) Dotation du programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde »

a) Objet de la dotation en matière de sécurité

La dotation du programme n° 105 « *Action de la France en Europe et dans le monde »* doit notamment permettre de financer :

- l'externalisation partielle de la réponse téléphonique en cas de crise,
- la constitution de stocks de sécurité,
- la gestion des réseaux radios de sécurité et le financement du coût des missions.

Votre Commission estime que ces moyens doivent être renforcés pour répondre aux besoins effectifs. Elle juge absolument nécessaire de renouveler la partie des stocks de crise sujette à

[17] P. 13.
[18] P. 15.
[19] P. 21.

péremption. Sur rapport de votre Commission, notre Assemblée a déjà adopté une résolution en ce sens. Elle juge indispensable de le renouveler.

b) Indicateur de performance

Dans la logique de la LOLF, la loi de finances définit des objectifs et indicateurs de performance.

Les années précédentes, au sein du programme 105, la sécurité des Français à l'étranger faisait l'objet d'un objectif précis : *« Veiller à la sécurité des Français de l'étranger »* et un indicateur de performance n° 1.1 : l'évolution de la consultation du site *« Conseils aux voyageurs ».*

Depuis le transfert des crédits du programme 151 au programme 105, la sécurité des Français à l'étranger n'est plus un objectif spécifique. Elle figure comme simple indicateur sous l'objectif (n° 1) intitulé : *« Défendre et représenter à l'étranger les intérêts de la France et des Français ».* Cet indicateur de performance est le 3me indicateur fixé pour cet objectif (n° 1.3) et il est intitulé : *« Veiller à la sécurité des Français de l'étranger ».* Il est divisé en deux sous-indicateurs :

- Nombre de consultations de la rubrique *« Conseils aux voyageurs »* ;
- Proportion de postes diplomatiques et consulaires dotés d'un plan de sécurité actualisé.

Votre Commission suggère qu'un nouveau sous-indicateur soit ajouté : nombre de comités de sécurité par continents et par pays, le nombre de ses membres nommés, le nombre des membres élus, et le nombre de réunions par an. Au cas où ces informations ne pourraient figurer dans le bleu budgétaire, elle suggère que le rapport annuel du Directeur des Français à l'étranger et des étrangers en France comporte ces indicateurs. Elle vous proposera une résolution dans ce sens.

OBJECTIF 1 Défendre et représenter à l'étranger les intérêts de la France et des Français

INDICATEUR 1.3 : Veiller à la sécurité des Français à l'étranger
(du point de vue du citoyen)

	Unité	2006 Réalisation	2007 Réalisation	2008 Prévision PAP 2008	2008 Prévision actualisée	2009 Prévision	2011 Cible
1. Nombre de consultations de la rubrique "Conseils aux voyageurs"	Nombre	3 192 099	4 104 689	3 600 000	3 600 000	3 800 000	4 000 000
2. Proportion de postes diplomatiques et consulaires dotés d'un plan de sécurité actualisé.	%	36	54,7		65	70	100

2) Dotation du programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement »

Dans le programme n° 209 *Solidarité à l'égard des pays en développement*, le CDC dispose de 9,1 millions d'euros de crédits, dans le cadre du fond d'urgence humanitaire, afin :

- de supporter le coût des interventions humanitaires d'urgence (envoi de détachements de secours, affrètement d'avions, stocks humanitaires),
- de permettre aux postes diplomatiques et consulaires d'apporter une réponse immédiate à des crises par délégations de crédit ;
- de subventionner des projets engagés par des ONG françaises dans des pays affectés par des crises chroniques ou durables.

Si l'on considère que le coût moyen d'une crise majeure est de 2 millions, la dotation prévue permet d'en traiter environ 4 par an. Il apparaît donc souhaitable de rechercher des financements complémentaires, notamment en envisageant de faire supporter aux États des ressortissants étrangers secourus au moins une partie des frais engagés.

3) Renforcement des moyens budgétaires

M. Alain CATTA, Directeur de la DFAE a rappelé à votre Commission qu'en cas de crise majeure, le Gouvernement ajoute toujours un complément. Votre Commission demande que, nonobstant le transfert des crédits du programme 151 au programme 105 et dans un contexte où les crises internationales ne manquent pas, les moyens budgétaires consacrés à la sécurité soient renforcés, particulièrement pour le renouvellement des équipements de sécurité, des stocks de médicaments et des stocks alimentaires.

C – LES OUTILS STATISTIQUES

Le Ministère publie de nombreuses statistiques en matière de sécurité. Le public en a connaissance par les rapports publics et surtout dans les bleus annexés au projet de loi de finances de l'année, dans les jaunes, au stade de la réalisation, et dans le rapport annuel du Directeur des Français de l'étranger et des étrangers en France. Votre Commission apprécie ces informations qui permettent de retracer rapidement les évolutions, les besoins satisfaits et les moyens nouveaux à dégager. A titre d'exemple, le livre blanc sur *la France et l'Europe dans le monde*[20] donne d'intéressantes statistiques sur la gestion des crises impliquant la protection de nos concitoyens, portant sur l'activité de la DFAE.

Chiffres pour 2006, 2007 et le 1er semestre 2008

1) Jours d'ouverture de la cellule de crise (et de « veille renforcée »)

- 2006 : 17 jours (+ 17 jours en veille renforcée) ;
- 2007 : 117 jours, dont 106 pour l'affaire de « l'Arche de Zoé » (+ 73 jours en veille renforcée) ;
- 2008 : 32 jours (+ 34 jours en veille renforcée).

NB : la veille renforcée se traduit par une augmentation de l'activité du service concerné, notamment en termes d'évaluation permanente de la situation, de planification opérationnelle et d'actualisation

[20] Op. cit. p. 32.

des scénarii de crise en liaison avec les directions géographiques et les centres de situations du ministère de la Défense.
2) Evacuation de ressortissants, français et étrangers (au titre des crises)
- 2006 : 14 009 (Liban), pour un coût de 9 800 000 euros pour le MAEE (sans compter le coût pour le ministère de la Défense) ;
- 2007 : néant ;
- 2008 : 1 439 (Tchad), pour un coût de 1 050 000 euros pour le MAEE.

3) Prises d'otages
- 2006 : 22 otages dans 5 pays ;
- 2007 : 19 otages dans 10 pays ;
- 2008 : 36 otages dans 8 pays.

NB : la durée moyenne d'une prise d'otages est de 6 jours.
4) Victimes d'attentats
- 2006 : 2 victimes dans 1 pays ;
- 2007 : 11 victimes dans 4 pays ;
- 2008 : 3 victimes dans 3 pays.

D – LES MOYENS TECHNIQUES ET LOGISTIQUES

1) Audit régulier des moyens techniques et logistiques

Tenant compte de l'expérience dans certaines circonscriptions consulaires, votre Commission demande qu'il soit procédé à un audit périodique des moyens techniques existant sur le terrain afin de les actualiser et de les remettre à niveau. Cela est vrai des équipements téléphoniques, des outils de communication, des stocks de médicaments, ou des stocks alimentaires éventuels[21].

2) Lieux de regroupement et structures d'accueil

Tenant compte de l'expérience du Liban, votre Commission demande une vérification (visite) et une révision périodique des lieux de regroupement et structures d'accueil dans les pays en crise. Il convient de citer l'exemple de l'évacuation des Français du Liban par la Syrie : le lieu de regroupement était une ferme à une heure de Damas. Il n'y avait pas d'eau. Il était impossible d'y rester plus d'une ou deux heures alors que l'accueil concernait 12 000 français venant du Liban. Il convient donc de vérifier l'adaptation de ces lieux ou structures au nombre supposé d'évacués ou de personnes à protéger. Dans les pays à risque, il est nécessaire de vérifier la facilité d'accès aux zones de regroupement et d'évacuation.

E –LES MOYENS D'INFORMATION ET DE PREVENTION

1) Veille

Le Centre de crise, qui dispose d'outils informatiques et de communication performants, est en situation de veille permanente, pour réagir aux risques éventuels et venir en aide à nos compatriotes. Ses agents s'informent quotidiennement sur la situation politique et sur les autres risques dans les différentes régions, particulièrement dans les zones sensibles. Ils disposent des éléments d'information communiqués par nos postes diplomatiques et consulaires et consultent également les grands médias mondiaux et locaux (la presse, les informations télévisées, les sites internet publics et privés d'information).

[21] *Cf.* Résolution ° SEC/R.5/09.03, p. 74.

Les foyers de conflits durables et les zones à risque sont bien identifiés. Ils se situent, pour l'essentiel, dans certains pays d'Afrique et d'Asie, notamment au Proche-Orient. Les zones potentielles de catastrophes naturelles sont, elles-aussi bien identifiées (Amérique centrale, Turquie, Iran, Inde et Pakistan, Birmanie….).

L'expérience constatée par votre rapporteur lors de la récente crise politique à Madagascar démontre qu'il suffit de contacter la cellule de crise pour connaître la situation de la communauté française dans l'une des régions du pays : on obtient une réponse immédiate et fiable. Cette mission de veille permanente permet donc une réponse rapide et ciblée, proportionnée à la nature et à l'extension des risques. Le Centre de situation, assurant une veille sur la situation dans le monde 24h/24 – 7j/7, lui donne une grande rapidité de réaction (le premier avion humanitaire a décollé pour la Géorgie moins de 72h après le début de la crise en août 2008).

2) Documents prévisionnels – Plans de sécurité

Depuis plusieurs années, l'administration a institué et développé des plans de sécurité. Ils font partie des moyens logistiques fondamentaux dans les zones sensibles. Ils permettent une vision prévisionnelle des risques et une rationalisation des moyens à utiliser pour pallier aux différentes crises dans le contexte local.

a) Objet des plans de sécurité

Les plans de sécurité ont pour objet de maintenir une capacité opérationnelle suffisante en cas de crise. Le plan de sécurité :

- comprend des scénarii de crise (et de réponse à ces crises),
- identifie les communautés françaises et européennes dans le pays
- et décrit les moyens qui peuvent être mobilisés par l'ambassade et les consulats pour assurer une liaison efficace avec les services de sécurité locaux, répondre aux appels des familles et, le cas échéant, évacuer les ressortissants français.

b) Distinction des plans en « zones calmes » et des plans en « zones sensibles »

Le Gouvernement a décidé qu'une place plus large sera accordée à l'extensibilité des plans de sécurité des pays situés en zone calme. Parallèlement une attention plus soutenue sera portée sur les zones sensibles.

c) Procédure d'adoption

Les plans de sécurité sont adoptés et mis à jour par les postes dans chaque pays, et validés par la DFAE. La pertinence d'un plan repose sur une analyse appropriée des facteurs de risque, une identification des personnes ressources du pays d'accueil et une connaissance suffisante de la communauté française. La procédure de validation des mises à jour successives des plans permet de vérifier leur conformité à ces critères. Elle est ainsi un gage d'efficacité.

d) Actualisation des plans

La durée de vie moyenne d'un plan de sécurité est très courte et varie d'un pays à l'autre en fonction du contexte local. Il convient de rappeler qu'un plan de sécurité classifié « non à jour » peut rester viable, un certain temps, en fonction du contexte du pays de référence. Le taux d'actualisation des plans de sécurité a fortement progressé en 2007 suite à une nouvelle norme interne plus exigeante (nécessité de compléter tous les chapitres du plan) qui a induit une campagne globale de remise à jour de ces différents plans. La prévision actualisée pour 2008 est portée à 65% (dans le prolongement de la campagne initiée en 2007). L'évolution du contexte international a rendu nécessaire la refonte de l'échelle de risque sur laquelle se base l'actualisation des plans de sécurité. Les conclusions de cette refonte redessineront les limites de la viabilité des plans de sécurité, ainsi que la fréquence de leur mise à jour.

e) Proportion de postes dotés d'un plan de sécurité

La proportion de postes diplomatiques et consulaires dotés d'un plan de sécurité actualisé n'a cessé d'augmenter depuis 2006. A cette date, il y avait 36 plans, il y en a 65 en 2008 et la prévision pour 2009 est de 70, pour arriver en 2011 à une cible de 100 plans. Votre Commission estime souhaitable de disposer d'un tableau statistique comportant non seulement les chiffres globaux pour l'ensemble du monde, mais les chiffres par continent et par pays, les dates d'adoption et de révision des plans. Elle vous soumettra une résolution dans ce sens.

f) Confidentialité des plans de sécurité

Dans sa réponse au vœu n° SEC/02/08.09, le Centre de crise indique que *« les plans de sécurité constituent des informations classifiées qui ne peuvent être soumises à des personnes non habilitées. »*

g) Préconisations

Votre Commission apprécie l'investissement du Département en matière de plans de sécurité. Elle apprécie notamment la perspective d'adoption d'un plus grand nombre de plans et le souci d'actualisation des plans en vigueur. Elle souhaite une plus grande implication des membres de l'Assemblée des Français de l'étranger et des membres des Commission de sécurité dans ces procédures. Elle demande, en conséquence, la parution ou le renouvellement d'instructions aux postes tendant à cette participation des élus et des membres des commissions de sécurité dans ces procédures. Elle demande également que ces instructions soient rendues publiques et considérées comme normatives pour les postes.

3) Information et Communication

L'information des Français exposés aux risques est bien organisée. Elle se fait d'abord par l'administration centrale (rapport annuel du Directeur des Français à l'étranger, guide d'information à destination de ressortissants français victimes d'infractions à l'étranger, site « Conseil aux voyageurs »), par les postes diplomatiques et consulaires (bulletins qu'ils diffusent et, le cas échéant, leur site internet), enfin par divers dispositifs détaillés dans les plans de sécurité, notamment par le recours au réseau des chefs d'îlots, chargés de diffuser l'information aux ressortissants français de l'îlot.

a) Rapport annuel du Directeur des Français à l'étranger

Le rapport annuel du Directeur des Français à l'étranger recensait jusqu'à notre dernière session les principaux risques et les réponses qui ont été apportées. Il retraçait les efforts constants de l'administration et l'évolution de son travail en fonction des techniques modernes.

Votre Commission a toujours apprécié ces informations de l'administration qui méritent d'être diffusées. Elles montrent le savoir-faire de notre pays. Elles sont de nature à rassurer nos compatriotes expatriés en leur exposant les *modus operandi* au cas par cas en fonction des risques.

Bien que les crédits relatifs à la sécurité figurent dans d'autres programmes budgétaires que celui dédié aux Français établis hors de France (105 et 209), votre Commission souhaite donc le maintien de cette importante rubrique dans ce rapport. Elle vous propose une résolution en ce sens. Elle estime particulièrement opportun l'établissement d'un tableau recensant chaque année les différents risques recensés en cours, leur date, leur lieu, et les réponses générales apportées par l'administration, le nombre de Français et de citoyens européens concernés[22].

b) Site « Conseils aux voyageurs »

La rubrique *« Conseils aux voyageurs »* du site France-Diplomatie du Ministère des affaires étrangères et européennes constitue un vecteur important de diffusion de nos messages à destination des voyageurs du monde entier. L'aspect *« Sécurité »* y est particulièrement développé. Les mises en garde opportunes y sont largement diffusées.

La nécessité d'une mise à jour rapide, complète et adéquate de cette rubrique est un des objectifs que le Département souhaite atteindre.

Il n'est pas possible de distinguer les motivations des usagers. Consultent-ils le site pour des motifs de sécurité ou pour d'autres motifs ? Votre rapporteur croit néanmoins opportun de citer les statistiques produites par le Département lors de la discussion de la dernière loi de finances. Comme on l'a précisé plus haut, au sein du programme 105 de la *« mission extérieure de l'Etat »*, le nombre de consultations de la rubrique *« Conseils aux voyageurs »* est, en effet, un sous-indicateur (n° 1) de l'indicateur n° 1.3 «*Veiller à la sécurité des Français de l'étranger (du point de vue du citoyen) »* inclus lui-même dans l'objectif n° 1 *« Défendre et représenter à l'étranger les intérêts de la France et des Français ».* En 2007, la consultation a connu une progression exceptionnelle induite par une occurrence inaccoutumée de problèmes internationaux touchant directement les communautés françaises, concomittante à une baisse spectaculaire du cours du dollar qui permet à nos compatriotes de voyager plus fréquemment. En 2008, la fréquentation du site est revenue dans les normes d'avant 2007. La hausse du prix du pétrole depuis novembre 2007 a contribué au tassement de l'activité touristique enregistré depuis le début de l'année 2008. Cette rubrique est désormais une référence connue et reconnue. Toutefois, l'administration estime que la consultation a atteint sa vitesse de croisière : elle est devenue relativement régulière. L'effet nouveauté du site s'est estompé, les voyagistes en ont intégré la consultation. La fréquentation du site n'a donc pas vocation à connaître une forte croissance, même s'il est toujours permis d'espérer une croissance régulière. Pour 2011, la cible a été fixée à 4 millions de visites, soit une croissance d'environ 3% par an de la fréquentation du site.

[22] Résolution n° SEC/R.4/09.03, p. 73.

c) Guide d'information à destination des ressortissants français victimes d'infractions à l'étranger

Un guide d'information à destination des ressortissants français victimes d'une infraction à l'étranger a été mis en ligne sur le site internet du ministère de la justice au mois de juillet 2008 afin de donner aux victimes tous les renseignements utiles pour leur permettre d'obtenir réparation de leurs préjudices.

d) Systèmes d'information particuliers à plusieurs consulats

Plusieurs consulats ont organisé un système d'information performant, qui ne se contente pas de renvoyer au site « Conseils aux voyageurs », mais qui maintient un lien régulier avec nos compatriotes qui ont accepté de donner leur adresse courriel et de recevoir les messages des postes. Une généralisation de cette formule mériterait d'être envisagée pour l'ensemble des pays à risque.

e) Information par les responsables d'ilotage

L'information urgente et immédiate se fait également, dans le cadre des plans de sécurité, par transmission de l'information par les responsables d'îlotage. Elle peut se faire tant par des contacts personnels entre les responsables et la population en cause, que par recours aux moyens modernes de communication : radios et internet. Votre Commission insiste sur la nécessité de faire l'expérience de contacts périodiques entre le poste et les îlotiers pour vérifier l'état du matériel. Le système de communication entre les îlotiers et les services consulaires devrait être, le cas échéant, repensé pour tenir compte de l'expérience des crises des cinq années précédentes.

f) Elus à l'AFE

Les Conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger participent également à l'information de nos compatriotes et facilitent les contacts entre leurs électeurs et les postes diplomatiques ou consulaires. Ils exercent cette mission dans le respect des attributions régaliennes des postes diplomatiques et consulaires, et, en étroite association avec les responsables de nos postes qui ont une mission essentielle de direction des secours et de coordination des efforts.

g) Modes de communication entre les postes et les membres de la communauté française

Les plans de sécurité doivent prévoir les modes de communication entre l'administration et les membres de la communauté française, particulièrement en cas de cessation totale ou partielle des communications. Par exemple :

- l'envoi de SMS par le poste à nos compatriotes qui ont communiqué leurs coordonnées ;
- l'utilisation de téléphones satellitaires,
- l'utilisation d'un système radio à ondes courtes, supposant la résolution d'éventuels problèmes d'antenne ;
- le recours à la bande FM après accord préalable entre les services consulaires et le pays concerné, et communication des fréquences d'émission à nos compatriotes ;

- en cas de coupures électriques, l'usage de groupes électrogènes ou UPS ou batteries de rechange pour assurer la continuité des communications.

Les postes peuvent rencontrer des problèmes de communication, en cas de crise, lorsque le standard du consulat est submergé, alors que les communications sont démultipliées. Il importe que dans ce cas, nos compatriotes puissent trouver des interlocuteurs autorisés. Votre Commission tient à signaler cette question qui s'est posée notamment lors de la crise du Liban.

F - LES MOYENS SANITAIRES

Le groupe Santé a examiné les questions liées à la sécurité sanitaire sur le rapport de son porte-parole, M. Bernard ZIEPFEL. Le but de votre Commission est de proposer des solutions pour compenser les insuffisances des pays où les structures médicales sont défaillantes.

1) Centres médico-sociaux (C.M.S.)

Dans les pays les plus défavorisés, le maintien des CMS est certainement une bonne réponse pour assurer des structures minimums afin de donner les premiers soins et les soins courants, et de permettre la mise en place de politiques de prévention. Votre Commission vous propose un vœu tendant à leur maintien et aux subventions à accorder aux associations gestionnaires[23].

2) Sida

Les pays émergents sont souvent ceux où les taux de séroprévalence sont les plus élevés.

Prévention : La prévention y est fondamentale.

> *Il est urgent de renforcer cette prévention dans les établissements scolaires français à l'étranger. L'AEFE publie un certain nombre de normes à rappeler.*

Agressions sexuelles : Le groupe insiste sur la nécessité des kits d'urgence ARD (antirétroviraux) dans les pays où les taux de séroprévalence (HIV) sont élevés et où les risques d'agression sont importants. Ces kits permettent de délivrer les médicaments au médecin traitant pour les administrer dans les quatre heures qui suivent l'agression, étant précisé que ces médicaments sont inutiles après soixante-douze heures.

> *Il faut donc vérifier que ces kits sont disponibles et non périmés dans les consulats. Il faut également faire circuler l'information sur la présence de ces kits disponibles 24h/24 en appelant le n° d'urgence.*

3) Grippe aviaire

La persistance depuis 2003 d'un virus influenza aviaire hautement pathogène H5N1 dans l'environnement et l'avifaune, ainsi que le franchissement de la barrière d'espèce (oiseau-porc, oiseau-homme) font craindre l'émergence d'un virus grippal pandémique à partir du virus H5N1. Selon l'Institut de veille sanitaire, en l'absence d'intervention sanitaire, une telle pandémie entraînerait de 9 à 21 millions de malades en France. Pour répondre à cette menace, la France, en lien avec l'OMS, a mis sur pied un plan national de prévention et de lutte « Pandémie Grippale ». Ce plan prévoit une assistance aux français à l'étranger. A ce jour, ont

[23] Résolution N° SEC/R.6/09.03, p. 75.

été mis en place préventivement dans les représentations diplomatiques et consulaires, des traitements antiviraux TAMIFLU et des masques de type FFPL et type chirurgical.

Il est donc nécessaire de :
- *vérifier que les postes ont été approvisionnés ;*
- *que les antirétroviraux en place ne soient pas périmés ;*
- *évoquer lors des réunions de sécurité l'existence du plan « pandémie grippale » et rappeler les consignes de prévention.*

() Conseils aux voyageurs

Sur tous ces sites, il convient de veiller à la mise à jour régulière des informations sanitaires dans la rubrique « conseils aux voyageurs » en les avertissant notamment des maladies saisonnières (par ex. les méningites en zone sahélienne).

G – LES MOYENS JURIDIQUES

1) Attente de parution des textes réglementaires relatifs au Centre de crise

Il serait souhaitable que paraissent enfin les textes réglementaires relatifs au Centre de crise, même si celui-ci peut fonctionner dans le cadre des dispositions actuelles.

2) Responsabilité du MAEE

L'activité du MAEE en temps de crise pose des problèmes juridiques sur le terrain de la responsabilité de l'intervention et de la capacité juridique de la France à intervenir. Dans l'urgence, la nécessité de l'action prime sur ces considérations, mais le MAEE, alors qu'il exerce pleinement son rôle de protection de nos ressortissants et de ceux d'autres États, court un risque de mise en cause de sa responsabilité. Ces questions mériteraient d'être éclaircies, et ce, dans un premier temps, avec nos partenaires européens.

3) Protection diplomatique

La Commission n'a pu aborder de façon détaillée la question de la protection diplomatique. A ce stade, elle ne juge pas utile de faire des propositions précises sauf son approbation à la façon dont cette question est traitée par les Institutions de l'Union européenne. Votre rapporteur tient néanmoins à préciser brièvement l'état du droit. La Commission du droit international a défini, en 2006, la protection diplomatique comme suit : *« Aux fins du présent projet d'articles, la protection diplomatique consiste en l'invocation par un État, par une action diplomatique ou d'autres moyens de règlement pacifique, de la responsabilité d'un autre État pour un préjudice causé par un fait internationalement illicite dudit État à une personne physique ou morale ayant la nationalité du premier État en vue de la mise en œuvre de cette responsabilité. »* La protection internationale est régie à la fois par le droit international commun et par le droit européen.

a) Droit international commun

Sources du droit de la protection diplomatique La protection diplomatique est régie pour l'essentiel, en droit international, par le droit coutumier et la jurisprudence internationale. Cette branche du droit est en voie de codification. La Commission du droit international a

élaboré à cet effet, en 2006, un projet d'articles devant servir de base à une future convention. Le projet de la Commission du Droit international a porté essentiellement sur la question de la nationalité de la personne physique ou de la personne morale à protéger et sur la désignation de l'Etat compétent.

L'État n'est pas tenu, en droit international, d'exercer sa protection diplomatique au bénéfice d'un national qui a été lésé par le fait internationalement illicite d'un autre État.

Le caractère discrétionnaire du droit de l'État d'exercer sa protection diplomatique est confirmé par le projet d'article 2 du projet d'articles adopté par la Commission du Droit international. Il a été reconnu par la Cour internationale de Justice[24] et les tribunaux nationaux de plusieurs Etats. Malgré cela, l'idée que les États ont une obligation, aussi imparfaite soit-elle, soit en vertu du droit international soit en vertu du droit interne, de protéger leurs nationaux à l'étranger lorsque ceux-ci sont victimes d'importantes violations des droits de l'homme bénéficie d'un appui croissant. La Constitution de nombreux États reconnaît le droit de l'individu à bénéficier de la protection diplomatique lorsqu'il subit un préjudice à l'étranger, droit qui doit s'accompagner de l'obligation correspondante de l'État d'exercer sa protection. De plus, un certain nombre de décisions de tribunaux internes indiquent que si l'État jouit d'un pouvoir discrétionnaire s'agissant d'exercer ou non sa protection diplomatique, une obligation dont les tribunaux judiciaires peuvent connaître s'impose à lui de faire quelque chose pour aider ses nationaux, obligation qui peut comprendre l'obligation de prendre dûment en considération la possibilité d'exercer sa protection diplomatique.

Le droit international prévoit également que tout Etat est libre d'affecter les **indemnisations versées par un Etat fautif** à raison du dommage causé. Il n'est pas tenu de transférer à leur national lésé les sommes obtenues dans l'exercice de la protection diplomatique. Toutefois, un rapport de la commission du droit international admet qu'il n'est pas du tout certain que la pratique des Etats soit conforme à ce point de vue. D'une part, les États acceptent des indemnités forfaitaires en règlement de multiples réclamations individuelles, ce qui fait qu'en pratique les individus concernés reçoivent considérablement moins que ce qui a été réclamé. D'autre part, certains États ont pris des mesures législatives pour assurer une répartition équitable des indemnités reçues entre les divers réclamants. De plus, il est attesté qu'en pratique les États versent effectivement à leurs nationaux lésés les sommes reçues dans l'exercice de la protection diplomatique au profit de ces derniers. De plus, en 1994, la Cour européenne des droits de l'homme a décidé en l'affaire *Beaumartin* c. *France*[25] qu'un accord international prévoyant des indemnités pouvait créer un droit à indemnisation au profit des personnes lésées.

b) Droit de l'Union européenne

Les autorités de l'Union européenne ont tenté d'élaborer un dispositif cohérent de protection diplomatique et consulaire du citoyen de l'Union européenne dans les pays tiers. Le traité CE comporte des bases juridiques pour y parvenir. Des dispositions d'application sont intervenues en 1995 et 2006 et diverses institutions de l'Union ont repris cette étude. La

[24] CIJ, Affaire de la *Barcelona Traction*, p. 44.
[25] CEDH, Affaire n° 15287/89 [1994] p. 40.

Commission a publié un livre vert en 2006[26], sur lequel le Comité économique et social européen a émis un avis le 14 mars 2007[27].

b1) Protection des ressortissants français par un autre Etat de l'Union - En vertu de **l'article 20 du traité instituant la Communauté européenne** (ci-après CE), si un citoyen de l'Union se trouve dans un pays tiers où son propre État membre ne dispose pas d'une ambassade ou d'un poste consulaire, il peut bénéficier d'une protection de la part des autorités de tout autre État membre représenté sur place, aux mêmes conditions que celles que cet État applique à ses propres nationaux. L'article 46 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne reprend cette disposition[28].

La **décision 95/553/CE** [1[29]] a esquissé un catalogue des interventions possibles des États membres, dans des cas tels que: - l'arrestation ou la détention, - l'accident ou la maladie grave, - l'acte de violence subie par un citoyen, - le décès du citoyen, - l'aide au citoyen en détresse ou - son rapatriement. En outre, elle prévoit des procédures liées aux avances pécuniaires aux citoyens en difficulté. La liste ci-dessus n'est pas exhaustive. La décision précise que le citoyen peut faire la demande en protection dans d'autres cas, dans lesquels une assistance immédiate devrait être apportée à un national en difficulté, pourvu que les États membres soient compétents pour intervenir.

La mise en œuvre de l'article 20 du traité CE suppose le **consentement des pays tiers.** Un principe général de droit international est que la protection d'un citoyen d'un État par un autre État est conditionnée par le consentement du pays tiers. L'article 20 du traité CE prévoit l'obligation pour les États membres d'engager les négociations internationales requises à cet effet. Chaque État membre est donc censé entamer des négociations bilatérales avec les pays tiers. Mais, il serait aussi possible que, dans les accords mixtes conclus par la Communauté et ses États membres, une clause-standard de consentement à la protection diplomatique et consulaire communautaire soit négociée. En vertu d'une telle clause, les pays tiers accepteraient que les citoyens de l'Union puissent être assistés par tout État membre représenté sur place.

b2) Lignes directrices de la protection des citoyens européens dans les pays tiers (2006) - En vue notamment d'organiser les échanges d'informations sur les bonnes pratiques nationales, un groupe de travail chargé de la coopération consulaire (COCON) a été créé au sein du Conseil de l'Union européenne. Il a récemment élaboré en juin 2006 des **lignes directrices sur la protection des citoyens européens dans les pays tiers**[30]. Non

[26] Livre vert — La protection diplomatique et consulaire du citoyen de l'Union dans les pays tiers (Présenté par la Commission) *JOCE n° C 030 du 10/02/2007 p. 0008 – 0013.*
[27] Avis du Comité économique et social européen sur le «Livre vert — La protection diplomatique et consulaire du citoyen de l'Union dans les pays tiers» COM(2006) 712, *JOCE* n° C 161 du 13/07/2007.
[28] Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne - TITRE V - CITOYENNETÉ - Article 46 - Protection diplomatique et consulaire (*JOCE n° 303 du 14/12/2007 p. 0012 – 0012)* « Tout citoyen de l'Union bénéficie, sur le territoire d'un pays tiers où l'État membre dont il est ressortissant n'est pas représenté, de la protection des autorités diplomatiques et consulaires de tout État membre dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État. »
[29] [1] Décision des représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil du 19 décembre 1995 concernant la protection des citoyens de l'Union européenne par les représentations diplomatiques et consulaires *(JO L 314 du 28.12.1995, p. 73).*
[30] Doc. 10109/06 du Conseil de l'Union européenne du 2.6.2006.

contraignantes, ces lignes directrices mettent l'accent sur l'échange d'informations entre les États membres en vue d'une étroite coopération, à laquelle les délégations de la Commission sont associées[31].

c) Opportunité dispositif législatif précisant le régime de la protection diplomatique en droit interne

Il n'existe pas de texte législatif général précisant le régime de la protection diplomatique dont peuvent bénéficier nos compatriotes à l'étranger. Le droit en vigueur relève pour l'essentiel de conventions internationales, de circulaires, d'instructions ministérielles, voire de télégrammes diplomatiques.

Votre Commission souhaite une étude sur l'adoption d'une loi dans ce domaine. (*cf.* r**ésolution** SEC/.R.4/09.03.)

H – LA DIMENSION INTERNATIONALE ET EUROPEENNE DES CRISES

Au cours de nos travaux, tant M. CATTA que M. LA CHAUSSEE ont évoqué la dimension internationale et européenne des questions de sécurité qui fait partie des préoccupations du Centre de crise. Le livre blanc sur *la France et l'Europe dans le monde*[32] souligne la dimension internationale des crises les plus récentes (Côte d'Ivoire en 2004, Liban en 2006, Tchad en 2008).

1) Coordination avec les organisations internationales

Les crises ont de plus en plus une dimension internationale qui nécessite une coordination avec les organisations internationales : PAM, OMS, UNICEF, PNUD et, à New York, à l'ONU, le bureau des coordinations humanitaires et, en ce qui concerne l'Europe, le C.O.C.O.N dont les travaux étaient, l'an dernier, animés par la France, dans le cadre de sa présidence européenne. Certains Etats ne demandent jamais d'aide internationale. Il s'agit notamment de CUBA, de l'INDE et de la BIRMANIE.

2) Mutualisation des moyens européens

a) Privilégier une démarche européenne de mutualisation des moyens

Le livre blanc sur *la France et l'Europe dans le monde*[33] préconise la mutualisation des moyens européens, notamment pour faire face à des crises aigues (prises d'otages, évacuation de ressortissants). Le Conseil économique, social et environnemental a fait siennes ces préoccupations dans son avis sur *les Français de l'étranger (leurs attentes et leurs besoins)* du 27 janvier 2009. L'avis préconise de *« privilégier une démarche européenne de*

[31] Les lignes directrices demandent la préparation par chaque État membre de plans de crises qui devraient être connus de tous les autres États membres. Les États membres sont également encouragés à partager les modifications qui interviennent dans les avis de voyage. De même, les États membres devraient encourager les citoyens de l'Union de se faire connaître et de transmettre leurs données aux missions, en vue de permettre une mise en œuvre efficace des plans d'urgence.
[32] Op. cit. p. 32.
[33] Op. cit. p. 42.

mutualisation des moyens » : (...) avec la dimension internationale prise par les crises les plus récentes - Côte d'Ivoire en 2004, Liban en 2006, Tchad en 2008 -, ***c'est une approche européenne des questions de sécurité des communautés européennes expatriées que le Conseil économique, social et environnemental prône***[34]*. »*

b) Pilotage des opérations de sécurisation

Le Conseil économique, social et environnemental a déclaré qu'il faisait *« sienne la proposition de la Présidence française d'****une véritable intégration européenne*** *reposant, dans un premier temps sur le pilotage, par un État européen volontaire, au nom de tous les autres, des opérations de sécurisation des communautés européennes expatriées dans un pays donné*[35]*. »*

c) Partage de la charge financière

Traitant de la question des évacuations de ressortissants européens, le Conseil économique, social et environnemental a mis l'accent sur la nécessité d'un partage de la charge financière entre les différents pays de l'Union impliqués : **«** *Compte tenu du coût de telles opérations, il est évident* ***qu'il faut aller vers un partage de la charge financière****. Anglais et Allemands viennent d'accepter de prendre des responsabilités similaires à celles de la France; l'accord intervenu sur une mutualisation des moyens et des dispositifs va indéniablement dans le sens de l'élaboration progressive d'une vision européenne de ces questions de sécurité*[36]*. »*

d) Interactivité entre le réseau consulaire français et les chancelleries européennes

Votre Commission souhaite une plus grande interactivité entre le réseau consulaire français et les chancelleries européennes.

[34] CESE, op. cit. p. 22.
[35] *Ibid.*
[36] *Op. cit.,* p. 22

III – LA POST-CRISE : RETOUR EN FRANCE ET MAINTIEN DANS LE PAYS DE RESIDENCE

La gestion de récentes crises majeures (Côte d'Ivoire, Liban et Tchad notamment) ont fait apparaître les difficultés administratives que rencontrent un certain nombre de nos compatriotes les plus démunis tant au retour en France (A) qu'en restant dans le pays de résidence (B).

A – LE RETOUR EN FRANCE

1) Rapatriement

Le Conseil économique, social et environnemental s'est particulièrement attaché à cet aspect du retour en France de nos compatriotes : *« Certains rapatriés n'ont plus aucune attache en France et donc aucun endroit où se rendre dès qu'ils débarquent sur le territoire national. Ignorant, pour beaucoup, les rouages complexes de services administratifs éclatés et mal coordonnés entre eux, ces compatriotes, qui ont tout laissé, ont donc un besoin immédiat d'écoute, d'informations, de conseils et d'aiguillage pour connaître les dispositifs légaux auxquels ils peuvent, le cas échéant, avoir accès en matière : de logement, d'aides financières, de reprise d'une activité, de préparation à l'entrée en maison de retraite, en centre pour handicapés*[37]*. »*

a) Travail des associations

Votre Commission tient à rendre hommage aux associations et divers organismes qui se dévouent pour l'accueil de nos compatriotes rapatriés tant en période de crise massive que pour des cas individuels. La Croix rouge (qui intervient déjà en amont), le Secours catholique, le Secours populaire, et le Comité d'Entraide aux Français rapatriés, dont le président fait partie de notre Assemblée, méritent une mention particulière.

En cas de crise entraînant des rapatriements massifs, un préfet est toujours désigné pour coordonner les opérations de rapatriement. Il s'agit généralement du préfet de Seine-St-Denis.

b) Comité d'Entraide aux Français Rapatriés (C.E.F.R.)[38]

A l'époque de la seconde guerre mondiale, les pouvoirs publics ont cherché à créer une structure souple dans son organisation et bénéficiaire de crédits publics pour l'accueil et la réinsertion de nos compatriotes rapatriés. Cette recherche s'est traduite par la création du Comité d'Entraide aux Français rapatriés qui travaille en lien avec l'Etat et les collectivités territoriales pour exercer sa mission. Nos compatriotes sont pris en charge, s'ils le souhaitent, par le Comité d'Entraide aux Français Rapatriés. Ils bénéficient alors de la solidarité nationale. C'est une situation unique, propre à la France, qui n'existe dans aucun autre pays occidental.

---

[37] CESE, *op. cit.,* 2.1, *Soutenir les personnes les plus démunies,* p. 23.

[38] Coordonnées : C.E.F.R. **:** 1 route de Courtry, 93410 Vaujours - tél : 01 64 67 68 70 - fax : 01 64 27 53 13. – Courriel : siege@cefr.asso.fr – Site internet : www.cef.fr.

b1) Association régie par la loi du 1er juillet 1901 - Le C.E.F.R. est une association régie par la loi du 1er juillet 1901. Les membres du conseil d'administration ont un mandat de 6 ans. Le Président, M. Ramon CASAMITJANA, est l'un des membres désignés de notre Assemblée. Votre Commission tient à lui rendre hommage ainsi qu'à son équipe pour son dévouement à l'égard de nos compatriotes expatriés.

L'association est, de fait, investie d'une mission de service public social. Elle travaille en lien étroit avec le Ministère des Affaires Etrangères et européennes et les ministères sociaux ainsi qu'avec les collectivités territoriales pour tout ce qui concerne l'aide sociale. Ces rapports privilégiés avec ces deux administrations se concrétisent, sur le plan institutionnel, au niveau du conseil d'administration qui est composé pour partie déterminante de représentants de ces deux ministères : 3 représentants de la Direction des Français à l'étranger et des étrangers en France (DFAE) et 3 représentants du ministère chargé des affaires sociales (DGAS), soit six membres représentant les administrations pour un conseil de dix membres. Le président est élu par le Conseil d'administration parmi les candidats présentés conjointement par les deux ministères. Les deux associations de Français de l'étranger les plus représentatives : Union des Français de l'étranger (U.F.E.) et Association Démocratique des Français de l'étranger (A.D.F.E.) sont représentées au conseil d'administration, chacune ayant un poste de vice-président.

b2) Mission - Le but du CEFR est l'accueil, l'hébergement et l'assistance, et le reclassement des ressortissants français rapatriés. Le terme « rapatriés » est aujourd'hui compris dans un sens large. Il inclut tous les Français de retour en France en situation d'indigence.

Sont concernés par cette prise en charge nos compatriotes rapatriés par les soins du consulat de France depuis leur pays de résidence mais le CEFR est de plus en plus confronté à des retours individuels sans contact préalable avec nos postes consulaires. Sont bien entendu concernés les Français qui ont été contraints de partir de leur pays de résidence à la suite de guerres ou de troubles politiques, sociaux ou économiques et qui ont perdu leurs ressources et leurs biens.

Le CEFR a mis sur pied une organisation performante permettant de faire face à des situations de crise en urgence et à des rapatriements massifs. En quelques heures, grâce à cette organisation et au dévouement de son personnel, le CEFR trouve des lieux d'accueil immédiat non seulement dans ses établissements mais également dans des chambres d'hôtels qui ont accepté de participer à sa mission.

Le CEFR peut aider les Français pris en charge à **accéder à un logement et à retrouver un emploi**. Le but est qu'ils deviennent autonomes et puissent se prendre en mains sans assistance ce qui est la finalité de l'insertion. Le CEFR aide également au **placement dans des établissements pour personnes âgées** des rapatriés qui ne sont plus en âge de travailler.

b3) Moyens

b31) Gestion d'établissements du secteur social ou médico-social et location de logements sociaux - Le CEFR gère des établissements relevant du secteur social ou médico-social, centres d'hébergement, maison d'accueil pour personnes âgées, et notamment :

- **11 centres d'hébergement et de réinsertion** sociale implantés dans les principales villes de province, totalisant **883 places permanentes** ;
- **5 établissements pour personnes âgées totalisant 397 lits.**

La location de logements sociaux en fonction des besoins peut porter la capacité d'accueil à plus de 1000 lits. **Le centre d'accueil de Vaujours près de l'Aéroport de Roissy**, où est également installé le siège social, complète le dispositif avec **une capacité permanente de 160 lits** qui peut s'élargir si nécessaire.

b32) Budget - Le fonctionnement du CEFR relève des dispositifs et financements de droit commun propres à l'action sociale en général. Les charges brutes du Comité s'élèvent à 27 millions d'euros. Le Centre bénéficie des recettes prévues par la tarification de droit commun pour les établissements de personnes âgées – hébergement et dépendance ou en substitution des prestations de l'aide sociale. Les intéressés acquittent une participation modique.
Pour les activités de soins, une dotation de l'Etat est versée.
Pour les CHRS, existent une dotation de l'Etat et d'autres recettes de moindre importance.

Lors des dernières crises majeures (Côte d'Ivoire, Liban …), le CEFR a fait appel aux ministères sociaux afin d'obtenir une aide à la compensation des dépenses qui en ont résulté. Il n'a bénéficié de cette aide publique qu'après de nombreuses interventions parlementaires couronnées de succès. Mais les subventions en cause ont été versées plusieurs mois après les crises. Le Conseil économique, social et environnemental a pris conscience de cette délicate situation. Il a souhaité que l'Etat assure au CEFR des ressources pérennes dans l'intérêt de nos compatriotes :*Compte tenu de la multiplication des crises survenues récemment dans de nombreux pays, le CEFR a largement entamé les réserves dont il dispose.* ***Le Conseil économique, social et environnemental suggère que le remboursement de l'État soit versé plus rapidement et systématiquement afin de garantir ses capacités d'intervention***[39]***. »*** Votre Commission partage ce souci et vous proposera une résolution dans ce sens. Il lui paraît également nécessaire que le CEFR :

- soit doté d'un fonds pérenne à hauteur de 1 million d'euros destiné au financement des accueils d'urgence dépassant le cadre habituel de prise en charge en régime normal ; ce fonds serait reconstitué par dotation à hauteur des sommes effectivement déboursées ;
- voit sa subvention du ministère des affaires étrangères, destinée au financement d'actions ponctuelles en faveur des Français rapatriés se trouvant en milieu ouvert, portée de 73 000 euros à 200 000 ; la somme de 73 000 euros non réactualisée depuis des années est, en effet, manifestement trop faible.

b33) Personnel : Les effectifs permanents équivalent ETP s'élèvent à 300 personnes.

b4) Filières de prise en charge - Elles sont au nombre de trois :

- **les rapatriements consulaires** décidés et organisés par les Consulats, l'Etat payant le voyage de retour en France des bénéficiaires, et le CEFR les prenant souvent en charge à l'aéroport de Roissy à leur descente d'avion. Cette filière quasiment exclusive - il y a une dizaine d'arrivées avec une moyenne de 800 rapatriements annuels - a beaucoup baissé puisqu'elle est tombée à 118 retours en 2007.

[39] CESE, *op. cit.,* 2.1, *Soutenir les personnes les plus démunies,* p. 23.

- **les Français de l'étranger indigents venus ou revenus en France par leurs propres moyens** orientés vers l'un des établissements du CEFR notamment par les services sociaux, les associations de Français de l'étranger. Ils sont pris en charge après enquête sur leur situation d'indigence. Ce flux inexistant il y a dix ans est devenu majoritaire avec une moyenne annuelle de 782 prises en charge ces 5 dernières années (2003-2007).
- **les rapatriements d'urgence** (ex. : Côte d'Ivoire, Liban ou plus récemment Tchad). Le CEFR assure l'accueil et l'hébergement à Roissy puis s'occupe des personnes démunies dans les mêmes conditions que les rapatriés consulaires ou ceux qui sont venus en France dans des conditions moins dramatiques.

b5) Modalités d'intervention - Le CEFR assure un accompagnement jusqu'à l'autonomie, qui prend diverses formes selon la situation des demandeurs :

- accueil de nos compatriotes rapatriés sans ressources ni logement en France, dès la descente de l'avion ;
- visite médicale et première évaluation de leur situation administrative et professionnelle au Centre d'accueil de Vaujours (Seine Saint Denis) ;
- orientation dans un Centre d'Hébergement et de Réinsertion Sociale (CHRS) du CEFR en province. Le rapatrié est hébergé soit dans des foyers classiques (plusieurs chambres avec cuisine/salle à manger commune), soit dans des appartements à loyer modéré ;
- scolarisation des enfants ;
- ouverture de droits sociaux (CMU, RMI, …) ;
- soutien dans la recherche d'un emploi ou d'une formation ;
- aide à l'accès à un logement, etc.

b6) Evacuation et rapatriement gracieux aux frais de l'Etat - *« Il convient de préciser que la solidarité nationale bénéficie, aujourd'hui déjà, à tout Français en cas de crise grave et à toute victime d'infraction lorsqu'elle a subi des dommages corporels lourds. En effet, le ministère des affaires étrangères et européennes procède à l'évacuation et au rapatriement gracieux de tous les Français, alors même que ceux-ci n'auraient pas pris leurs dispositions en souscrivant à une assurance rapatriement qui, pourtant, peut couvrir ces événements. On notera que cette attitude de l'État vis-à-vis de ses ressortissants distingue la France par rapport à d'autres pays membres de l'Union européenne*[40]*. »*

c) Création d'un Médiateur des rapatriés et d'un guichet unique

Lors de la crise ivoirienne, la nécessité d'une coordination entre les différentes administrations métropolitaines, en particulier les administrations sociales de l'Etat est très vite apparue. Plusieurs parlementaires dont le sénateur Christian COINTAT ont alors saisi le Premier ministre à cet effet. Le rapport parlementaire d'information sur *les conséquences de la crise ivoirienne pour les Français rapatriés* élaboré le 13 février 2007, par M. Jean-Luc

[40] Question écrite n° 03483 de M. Christian COINTAT du 21 janvier 2008 – Réponse *JO* Sénat du 24 juillet 2008, p. 1501.

REITZER, député, préconise cette solution qui n'a rien perdu de son actualité[41]. L'expérience du Centre de crise a amplement démontré que l'efficacité d'un dispositif de rapatriement était liée à l'existence d'un interlocuteur unique. Il en va de même pour les conséquences du retour en France et les besoins de réinsertion.

Le Conseil économique, social et environnemental a préconisé la création d'un Médiateur et l'instauration d'un guichet unique : « Il est donc très important qu'à leur arrivée, les Français rapatriés puissent très rapidement recueillir tous les renseignements indispensables à une première installation aussi précaire soit-elle et **c'est donc bien vers la création d'un guichet unique qu'il conviendrait de se diriger**. La recommandation figure d'ailleurs dans le rapport d'information sur *Les conséquences de la crise ivoirienne pour les Français rapatriés* élaboré, le 13 février 2007, par le député Jean-Luc REITZER. Il suggère, en outre, « *de pallier l'absence d'interlocuteur unique pour accompagner les rapatriés dans leur démarche de réinsertion et relayer leurs difficultés auprès des organismes compétents* » par l'institution d'un « *Médiateur des rapatriés désigné au sein du Comité d'entraide aux Français rapatriés (CEFR), le rôle du Médiateur sera notamment de s'assurer que le dispositif d'accueil et d'aide mis en place à l'issue d'une crise bénéficie à l'ensemble de nos compatriotes de retour en France. ». **Dans la mesure où le pragmatisme doit prévaloir pour avancer et quand bien même il ne pourrait s'agir que d'une solution intermédiaire, le Conseil économique, social et environnemental fait sienne cette préconisation.***

2) Réinsertion

a) Droits à la protection sociale et à l'aide sociale

En cas de rapatriements importants, le Gouvernement adopte des mesures de solidarité urgente pour que nos compatriotes ne soient pas privés de protection sociale, notamment pour la prise en charge des dépenses de santé. Une réponse ministérielle précise les mesures prises lors de la crise libanaise : *« Les difficultés rencontrées par bon nombre de nos compatriotes du Liban à leur arrivée en France ont conduit cependant le Gouvernement à prendre en leur faveur des mesures de solidarité nationale exceptionnelles en mettant rapidement en œuvre un dispositif d'ouverture de droits, assorti de critères d'examen spécifiques : prise en charge automatique et gratuite des frais de santé (bénéfice de la couverture maladie universelle jusqu'au 31 octobre 2006), octroi de prestations familiales dès le mois de la demande, y compris pour l'aide au logement, et admission au RMI pour les personnes privées de ressources[42]. »*

b) Un dispositif d'aides financières ponctuelles perfectible

Le décret n° 2004-1352 du 10 décembre 2004[43] a étendu aux rapatriés de Côte d'Ivoire le bénéfice de mesures prévues en 1962 en faveur des rapatriés des pays précédemment placés sous la souveraineté française et qui accédaient à l'indépendance. Le décret n° 1388-2004 du

[41] Assemblée nationale, rapport n° 3694 déposé par la commission des affaires étrangères, *sur la situation des Français rapatriés de Côte d'Ivoire* enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 février 2007, Rapporteur : M. Jean-Luc REITZER.
[42] Question écrite n° 24203 de M. Robert-Denis DEL PICCHIA du 10 août 2006 - Réponse *JO* Sénat, du 15 mars 2007, p. 584.
[43] *JORF* du 11 décembre 2004.

23 décembre 2004[44] a prévu trois types d'aides supplémentaires. Ce système d'aide est rappelé ici car il est susceptible d'être repris pour des crises d'une ampleur comparable :

- *Aide exceptionnelle de premières dépenses d'installation :* A leur retour en France, nos compatriotes de Côte d'Ivoire ont bénéficié d'une aide exceptionnelle de 750 euros par personne, pour les premières dépenses induites par toute nouvelle installation. Cette aide a été très utile, mais insuffisante pour les plus démunis ne pouvant être accueillis dans un centre social.
- *Aide aux personnes indigentes ne pouvant exercer une activité professionnelle en France :* Les personnes se trouvant dans l'impossibilité de retrouver une activité professionnelle ont perçu, en complément, une aide comprise entre 2.423 euros et 4.500 euros pour une personne seule, en fonction du niveau de revenu et de la composition du foyer. Pour utile qu'elle soit, cette aide est restée modeste pour un certain nombre de Français rapatriés de Côte d'Ivoire, notamment ceux du secteur privé qui ont perdu non seulement leurs biens personnels mais aussi leur source de revenus et qui se sont retrouvés dans une situation précaire en France. Le rapport REITZER a donc préconisé la mise en place d'une allocation forfaitaire complémentaire pour les rapatriés les plus défavorisés, sur le modèle du dispositif institué, début 1995, en faveur des Français résidant en Algérie, qui ont quitté le pays après le 1er septembre 1993 (« aide forfaitaire pour frais de déménagement ou de réinstallation »). La gestion de cette allocation forfaitaire, versée sous conditions, aurait pu être confiée à la Mission interministérielle aux rapatriés (MIR) qui, en raison de son expérience, est en mesure de recenser les personnes concernées et définir précisément le périmètre de l'allocation. Ce dispositif aurait permis de relancer, en parallèle, une mobilisation des services sociaux afin de trouver des solutions de réinsertion durable pour les intéressés. Dans la mesure où, d'après la MIR, environ 1.500 aides ont été versées au titre des décrets de décembre 2004, sur un total de 8.000 rapatriés, l'incidence budgétaire de cette mesure, qui aurait concerné moins de personnes, aurait été limitée.
- *Aide aux entrepreneurs reprenant une activité non salariée en France :* Certains entrepreneurs français, rapatriés de Côte d'Ivoire, ont fait le choix de reprendre une activité non salariée en France. Le décret du 23 décembre 2004 a institué une subvention de reclassement pour soutenir l'investissement des rapatriés souhaitant s'installer en France. La subvention pouvait atteindre un montant de 40.000 euros, dans une limite de 10 % de l'investissement total. Ce taux a été porté à 30 % du montant de l'investissement par décret du 25 novembre 2005, sans que cette mesure bénéficie aux entrepreneurs qui avaient précédemment sollicité cette subvention. Il y a donc eu une discrimination regrettable entre ces entrepreneurs en fonction de la date de dépôt de leur dossier. On pourrait objecter que la rétroactivité supposait une mesure législative. Mais il serait bon de la prévoir de façon pérenne au cas où de telles aides ponctuelles seraient à nouveau instituées. Dans le cas particulier des rapatriés de Côte d'Ivoire, le rapport REITZER a préconisé une mesure corrective.

Le Gouvernement a souligné qu'il entendait limiter à des cas bien précis le système des aides à la réinsertion institué en faveur des Français de retour de Côte d'Ivoire. C'est ainsi qu'il en a refusé le bénéfice aux Français de retour du Liban. *« Les circonstances des retours des Français du Liban et des Français de Côte d'Ivoire présentent des différences notables. Les Français rapatriés de Côte d'Ivoire avaient fait l'objet de menaces directes à leur encontre*

[44] *JO* du 24 décembre 2004.

qui rendaient impossible leur maintien sur le territoire ivoirien et les ont conduits à faire le choix d'une réinstallation durable en France. Les aides instituées par les décrets n° 2004-1352 du 10 décembre 2004 et n° 2004-1388 du 23 décembre 2004 visaient à faciliter de telles réinstallations. Les personnes rentrées du Liban par suite du conflit survenu en juillet 2006 ont majoritairement motivé leur départ par le souci de mettre leurs familles à l'abri des combats et manifesté leur intention de regagner le Liban après la cessation des hostilités. En conséquence, la mise en œuvre d'un dispositif de réinstallation en France ne trouvait pas sa justification. Il faut rappeler par ailleurs que les dispositions adoptées pour les Français rapatriés de Côte d'Ivoire en décembre 2004 avaient pour objet de leur permettre de recommencer une activité professionnelle en France[45]*. »* Ce type d'aide est donc subordonné au critère du maintien impossible sur le territoire de l'Etat où se déroulent les troubles et au désir de réinsertion durable en France des demandeurs.

c) Difficultés fiscales

A la suite de la crise ivoirienne, nos compatriotes qui étaient domiciliés fiscalement en Côte d'Ivoire ont rencontré des difficultés de détermination de leur domicile fiscal (France ou Côte d'Ivoire) en raison des termes de la Convention fiscale franco-ivoirienne. Ces difficultés peuvent se reproduire dans d'autres pays dans des circonstances comparables.

L'article 2 de la Convention fiscale franco-ivoirienne dispose que le domicile fiscal s'entend du lieu *" où le contribuable a son foyer permanent d'habitation, cette expression désignant le centre des intérêts vitaux, c'est-à-dire le lieu avec lequel les relations personnelles sont les plus étroites. Lorsqu'il n'est pas possible de déterminer le domicile d'après l'alinéa qui précède, la personne physique est réputée posséder son domicile dans celui des Etats contractants où elle séjourne le plus longtemps. En cas de séjour d'égale durée dans les deux Etats, elle est réputée avoir son domicile dans celui dont elle est ressortissante ".* La plupart des conventions fiscales comprennent des dispositions similaires.

La difficulté consistait à déterminer le domicile fiscal des contribuables de retour en Côte d'Ivoire après la crise et ayant laissé leur famille en France (conjoint et enfants). L'administration fiscale avait tendance à imposer le foyer fiscal en France alors que nos compatriotes estimaient avoir conservé leur domicile fiscal en Côte d'Ivoire où ils avaient laissé le centre de leurs intérêts économiques et professionnels. Cette situation désavantageait ces familles alors que la Côte d'Ivoire procédait à des prélèvements à la source sur les revenus de source ivoirienne.

Les parlementaires qui ont saisi le Gouvernement à l'époque ont mis en exergue le fait que nos compatriotes avaient été obligés de quitter le territoire ivoirien à la demande des autorités françaises, uniquement sous la pression de la force majeure que constituaient les troubles civils; qu'ils avaient généralement conservé leur logement et leurs locaux professionnels sur place avec l'intention d'y revenir ; qu'ils entendaient, en conséquence, y maintenir le centre de leurs intérêts économiques et professionnels. Le sénateur Christian COINTAT demandait, par exemple, au Gouvernement *« de bien vouloir lui faire connaître les instructions données par le Gouvernement à l'administration fiscale dans ce domaine de façon à ce que ne viennent*

[45] Question écrite n° 24203 de M. Robert-Denis DEL PICCHIA du 10 août 2006 - Réponse *JO* Sénat, du 15 mars 2007, p. 584.

pas s'ajouter aux épreuves de ces compatriotes une remise en cause de leur domicile fiscal en Côte d'Ivoire[46]*. »*

Le ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire a répondu par une interprétation bienveillante motivée par les circonstances exceptionnelles: *« Il résulte des dispositions de l'article 2 de la convention fiscale franco-ivoirienne du 6 avril 1966 modifiée qu'une personne physique est domiciliée au lieu où elle a son foyer d'habitation permanent, cette expression désignant le centre des intérêts vitaux, c'est-à-dire le lieu avec lequel ses relations personnelles sont les plus étroites. Cette définition privilégie un critère personnel (endroit où se trouve la famille du contribuable, liens affectifs...). Si ce critère n'est pas suffisant pour déterminer le domicile du contribuable au titre d'une année donnée, il est fait appel au critère du séjour le plus long. Appliquées aux personnes qui ont dû, à raison des événements en Côte-d'Ivoire, revenir en France avec leur famille pendant une partie de l'année 2003, ces dispositions pourraient aboutir à une domiciliation en France. Toutefois, eu égard aux circonstances exceptionnelles de leur présence temporaire et indépendante de leur volonté sur le territoire français, alors même que le centre de leurs intérêts économiques, sociaux et affectifs restait en Côte-d'Ivoire, il peut être admis que leur séjour en France n'ait pas été suffisamment durable pour leur avoir fait perdre, sur la période en cause, le statut de résidents fiscaux de Côte-d'Ivoire. Il sera en conséquence demandé aux services fiscaux français d'apprécier leur situation de manière bienveillante*[47]*. »*

Ce dispositif s'est appliqué pour les exercices 2003, 2004 et 2005, à la suite de plusieurs interventions des parlementaires et des associations de Français de l'étranger. Cette extension a été motivée par la permanence de la situation de crise et les incertitudes qui en résultaient pour nos compatriotes quant à la fixation de leur domicile. Le Gouvernement en a donné les raisons suivantes : *« Les événements de novembre 2004 ont de nouveau conduit de nombreux compatriotes à quitter massivement et précipitamment la Côte d'Ivoire pour la France, si bien qu'un nombre important de Français exerçant une activité professionnelle en Côte d'Ivoire avant ces événements sont rentrés au cours de l'année 2005. Il peut donc être admis que les contribuables ayant dû rapatrier leur famille en France en 2003, 2004 ou 2005 en raison des événements survenus en Côte d'Ivoire ne perdent pas, au titre de ces trois années, leur statut de résident fiscal de Côte d'Ivoire. Bien entendu, pour les revenus de 2006, les intéressés ne conserveront ce statut que si leur foyer d'habitation permanent se trouve à nouveau situé en Côte d'Ivoire*[48]*. »* Par ces mesures d'amodiation fiscale, les Gouvernements successifs ont su faire preuve de compréhension et d'humanité. Ils ont également aidé à la reconstitution de l'activité professionnelle et des biens de nos compatriotes revenus en Côte d'Ivoire.

d) Dettes professionnelles

La question du remboursement des dettes professionnelles s'est posée lors de la crise ivoirienne. Plusieurs entrepreneurs français avaient contracté des dettes professionnelles auprès d'organismes de crédit français. Les entreprises n'existant plus ou étant dévastées après les émeutes, plusieurs entrepreneurs n'avaient plus de moyens de rembourser les dettes

[46] Question écrite n° 09571 de M. Christian COINTAT - du 23 octobre 2003 - *JO* Sénat du 12/02/2004, p. 358.
[47] *Ibid.*
[48] Question orale sans débat n° 1113S de M. Christian COINTAT du 14/09/2006 - Réponse - *JO* Sénat du 26/10/2006, p. 7184.

aux périodes fixées par le contrat, en l'absence de fonds de roulement provenant d'activités en cours. Ces débiteurs malheureux, ne disposant d'aucune aide de l'Etat, se retrouvaient dans une grave détresse. Plusieurs parlementaires ont demandé l'instauration d'un moratoire légal. Aucune loi spécifique n'a pu être votée à l'époque. La question se pose pour des crises ultérieures occasionnant des rapatriements massifs. Votre Commission attire l'attention du Gouvernement sur la nécessité de dispositifs pérennes

B – LE MAINTIEN DANS LE PAYS DE RESIDENCE

1) Décision du maintien dans le pays de résidence et effets de la crise

Un certain nombre de nos compatriotes ne peuvent ou ne veulent revenir en France à la suite de la crise, soit en raison de leur condition économique soit parce que toute leur famille est implantée dans le pays et qu'ils peuvent s'y maintenir après la crise. Le Conseil économique, social et environnemental, dans son avis du 27 janvier 2009, souligne que, pour les français indigents, le retour en France *« aggrave »* parfois *« la situation fragilisée de l'individu*[49] *».*

Les principaux problèmes sont ceux de l'indemnisation en cas de spoliation des biens : ce problème est traité dans la Ve partie, ceux de l'emploi et, le cas échéant, de l'assurance chômage, ceux de l'aide sociale et parfois des secours de survie.

2) Emploi et assurance chômage

Nos compatriotes victimes de risques politiques (guerres, troubles civils, terrorisme, …), sanitaires (grandes épidémies), naturels (ouragans, inondations, incendies, etc…) ou industriels qui restent sur place constituent une population fragilisée qui rencontre généralement de **grandes difficultés professionnelles**. Beaucoup subissent une privation totale ou partielle d'emploi. Il est donc nécessaire de prévoir une réponse adaptée à leurs difficultés.

Après la cessation de la crise, il est nécessaire de réunir, si c'est possible, le **comité consulaire pour l'emploi et la formation professionnelle**, afin de faciliter le retour à l'emploi de nos compatriotes. Si la composition du comité réunit vraiment les entreprises motrices de notre développement économique extérieur et les différents acteurs économiques intéressés, ces réunions permettent d'établir un bilan de la situation, et de cibler les actions à entreprendre, compte tenu de l'état du pays et de l'état de nos entreprises après la crise. Des moyens financiers spécifiques doivent pouvoir être dégagés pour des actions ciblées.

Nos compatriotes demandent depuis de nombreuses années à **bénéficier sur place des prestations du régime français d'assurance chômage**. Si nos compatriotes peuvent être affiliés au régime français, si les cotisations sont payées soit par les entreprises soit par eux-mêmes à titre volontaire, ils ne bénéficient des prestations qu'au retour en France. Plusieurs tentatives ont été faites afin de permettre à nos compatriotes de percevoir les prestations sur place, dans le pays d'accueil, sous réserve d'un contrôle effectif de la privation et de la recherche d'emploi.

[49] CESE, op. cit. p. 32.

Le Conseil économique, social et environnemental, qui réunit des représentants des partenaires sociaux au niveau national s'est saisi de cette question. Il a formulé l'avis suivant, le 27 janvier 2009[50] : *« le maintien sur place du chômeur, sans retour en France, dans des conditions strictes et soumises à contrôle, serait souvent, et de loin la meilleure solution. La recommandation qui est avancée, que le Conseil soutient vivement et qui fait sens, limiterait à six mois, voire un an maximum, le versement de l'indemnité chômage sur place en appliquant les mêmes critères qu'en métropole, avec un contrôle doublement exercé par les consulats avec les comités consulaires pour l'emploi. »*

3) Crédits d'action sociale

Plus encore qu'en d'autres circonstances nos compatriotes indigents restés dans le pays où s'est déroulée la crise ont besoin d'aides à caractère social. Or, les crédits d'action sociale sont déjà insuffisants pour le traitement des besoins courants. Il serait donc nécessaire que des crédits spéciaux d'action sociale soient délégués aux postes diplomatiques ou consulaires en cas de crise grave. Le Conseil économique, social et environnemental a pris conscience des lacunes, en soulignant la modestie des crédits[51]. Une réunion des CPPAS paraîtrait logique après la crise, pour évaluer les besoins et attribuer des secours.

[50] CESE, op. cit. *« 2. Améliorer le régime de protection sociale et notamment l'attribution de l'assurance chômage, »* p. 32.
[51] Ibid.

IV – L'INDEMNISATION

Le législateur a créé plusieurs régimes d'indemnisation des Français de l'étranger à raison de certains risques encourus à l'étranger :

- L'indemnisation à raison d'un acte de terrorisme (A), depuis 1986 ;
- L'indemnisation à raison d'une infraction commise à l'étranger (B) ;
- L'indemnisation à raison des accidents automobiles (C);
- L'indemnisation, des fonctionnaires et agents publics confrontés à l'étranger à des situations engendrant des pertes matérielles (garantie à titre exceptionnel) (D).

Par contre, nos compatriotes ne sont pas non plus tous couverts par des régimes d'indemnisation en cas de catastrophe naturelle à l'étranger (E). Ils sont confrontés à des préjudices matériels, à la perte de leurs biens immobiliers en cas de crise, qui ne sont pas encore indemnisés par un régime français, en l'absence d'un dispositif législatif ou conventionnel adapté (F).

A – L'INDEMNISATION A RAISON D'UN ACTE DE TERRORISME

1) Historique

Les victimes françaises d'un acte de terrorisme peuvent obtenir l'indemnisation de leur préjudice en saisissant le Fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions (FGTI). C'est un sénateur représentant les Français de l'étranger, M. Charles DE CUTTOLI, qui a obtenu de haute lutte l'extension du champ de l'indemnisation des actes de terrorisme à l'étranger. Le sénateur DE CUTTOLI a emporté la décision en commission mixte paritaire contre l'avis initial du rapporteur de l'Assemblée nationale. La loi du 9 septembre 1986 créée un fonds spécifique aux actes de terrorisme[52]. Il faudra attendre la loi du 6 juillet 1990[53] pour que ce fonds soit fusionné avec le fonds d'indemnisation des victimes d'infraction.

2) Notion d'acte de terrorisme

Les actes de terrorisme indemnisés sont définis par la loi. Il s'agit de toute entreprise visant à troubler gravement l'ordre public par la terreur, lorsque l'acte comporte une motivation politique et suppose une organisation préalable de ses auteurs. Le Fonds se prononce sur le caractère de l'acte à partir d'un faisceau d'indices.

3) Préjudice indemnisé

Le Fonds assure une indemnisation intégrale des dommages corporels des victimes et des préjudices moraux et économiques des ayants droit des victimes décédées.

---

[52] Loi n°86-1020 du 9 septembre 1986 relative à la lutte contre le terrorisme et aux atteintes à la sûreté de l'Etat (*JORF* du 10 septembre 1986, p. 10956.).

[53] Loi n° 90-589 du 6 juillet 1990 modifiant le code de procédure pénale et le code des assurances et relative aux victimes d'infractions (*JORF* n°159 du 11 juillet 1990, p. 8175).

4) Procédure

Les victimes saisissent le fonds directement sans passer par une Commission d'indemnisation des victimes d'infraction (CIVI). Le fonds fait procéder à des expertises. A titre d'exemple, un médecin enquêteur se déplace en Israël tous les six mois. Le fonds est en lien avec l'organisme israélien compétent.

Les autorités consulaires signalent généralement au fonds les actes de terrorisme survenus dans leur circonscription et susceptibles de concerner des Français. Lorsque des actes non parvenus à la connaissance des consulats sont allégués, le fonds consulte les consulats compétents.

5) Interdiction de cumul d'indemnisation en France et à l'étranger

Il ne doit pas y avoir cumul d'indemnisation en France et dans un pays étranger.

6) Actions récursoires du Fonds

Le fonds exerce des actions récursoires contre les responsables. A titre d'exemple, dans l'affaire des attentats de Karachi, à l'occasion de l'instance engagée devant le tribunal des affaires de sécurité sociale, la faute inexcusable de l'employeur français a été invoquée et le fonds a exercé une action contre les sous-traitants des chantiers navals.

7) Absence de fraudes

La question des fraudes éventuelles a été évoquée. Le directeur général du Fonds a informé la commission qu'il n'y en a pratiquement pas, compte tenu de la compétence des personnels du fonds et de la rigueur pratiquée dans la vérification des dossiers. A 99%, les gens sont de bonne foi. La fraude est d'autant plus difficile qu'il faut que le demandeur présente des preuves sérieuses des faits allégués.

8) Eléments statistiques

Les dossiers concernent pour l'essentiel les actes dont les Français de l'étranger sont victimes et pour une moindre part les actes de terrorisme survenus en Corse. Il y a moins de 100 dossiers par an. Les dossiers les plus récents présentés par les Français de l'étranger concernent surtout les actes survenus en Arabie saoudite, en Mauritanie, en Israël.

B – L'INDEMNISATION A RAISON D'UNE INFRACTION

1) Prise en compte des infractions commises à l'étranger à l'encontre de personnes de nationalité française

Toute personne de nationalité française qui a subi, en France ou à l'étranger, un préjudice résultant de faits volontaires ou non qui présentent le caractère matériel d'une infraction, peut saisir la Commission d'indemnisation des victimes d'infraction (CIVI). Grâce à ce dispositif, fondé sur la solidarité nationale, la victime peut obtenir, quand bien même l'auteur serait inconnu, l'indemnisation de ses préjudices les plus graves mais aussi, avec un plafonnement, des atteintes légères à la personne et de certains préjudices matériels.

2) Préjudices indemnisés

L'indemnisation offerte aux victimes couvre le préjudice corporel et le préjudice économique résultant de l'impossibilité totale ou partielle d'exercice d'une profession par la victime. En cas de conséquences médicales très lourdes, l'indemnisation couvre les questions d'aménagement de logements, de véhicules, etc… La loi de 1990 a prévu des dispositions concernant l'indemnisation du préjudice matériel dans certaines conditions, par exemple en cas de vol, d'escroquerie, d'abus de confiance ou de détérioration d'un bien. La CIVI apprécie cas par cas, en tenant compte des conditions de ressources des victimes. Il faut que le dommage ait placé la victime dans une situation matérielle grave. L'indemnisation est plafonnée à 4000 euros par sinistre.

3) Procédure

Les demandes d'indemnisation pour le préjudice causé par une infraction doivent être présentées à la Commission d'indemnisation des victimes d'infraction (CIVI) placée auprès de chaque tribunal de grande instance, quel que soit l'état du dossier pénal. Le dossier est déposé au greffe du tribunal.

La CIVI reçoit le dossier, et le transmet, s'il y a lieu, au fonds de garantie qui dispose alors d'un délai de deux mois pour proposer une indemnisation. La CIVI tranche après avoir recueilli les observations du Fonds. Depuis 2004, pour alléger le travail des tribunaux, le législateur a prévu que le fonds peut se mettre directement en contact avec la victime et lui proposer une transaction.

C – L'INDEMNISATION EN CAS D'ACCIDENTS DE CIRCULATION

Plusieurs dispositifs existent en faveur des victimes d'accidents de la circulation, qu'il s'agisse de la mise en œuvre de textes européens ou internationaux telles que les conventions internationales applicables en matière de transport aérien ou la simplification des procédures d'indemnisation en cas d'accident de la circulation survenus dans l'espace économique européen, ou de dispositions de droit interne telle que l'obligation de réparation qui pèse sur les agences de voyage lors d'un dommage survenu dans le cadre d'un voyage à forfait.

Les victimes peuvent s'adresser au Fonds de garantie contre les accidents de circulation et de chasse. Il convient d'ajouter que le FGA couvre les accidents de circulation terrestre au sens large (notamment les accidents de skis) lorsque la victime ne peut être indemnisée de son préjudice par une société d'assurance.

Les accidents de circulation sont répartis en trois branches :

- la première concerne les véhicules immatriculés en France qui causent des dommages dans les pays où fonctionne la carte verte. Ce champ est très vaste (jusqu'en Iran et en Afghanistan). A ce titre, le Fonds a traité 29 000 dossiers pour la dernière année, dont 1000 à 1500 concernant des Français à l'étranger.
- la deuxième branche concerne les accidents dans les Etats de l'Union européenne et dans trois autres pays de l'Espace Economique européen (EEE), l'Islande, la Norvège, le Liechtenstein. Ce système a pour fondement la 4e directive CEE sur l'assurance automobile. Les Français de l'étranger qui n'ont pu être indemnisés dans ces pays

peuvent s'adresser au Fonds de garantie. Il y a pour cette branche un volume de 3000 dossiers par an dont 1000 pour les Français de l'étranger.
- la troisième branche : concerne les accidents survenus hors Union européenne et Espace Economique européen et les infractions commises à l'occasion d'accidents de la route. Dans ce dernier cas, les intéressés doivent déposer leur demande devant une CIVI. Les Français revenant en France peuvent être indemnisés. On compte environ 250 dossiers en 2007. Il s'agit souvent d'accidents très graves. Quelques exemples ont été cités au Vietnam, en Chine, au Costa-Rica.

D – L'INDEMNISATION DES FONCTIONNAIRES ET AGENTS PUBLICS

A la différence de nos compatriotes expatriés, les agents de l'Etat (titulaires ou contractuels) confrontés à l'étranger, à des situations engendrant des pertes matérielles, peuvent bénéficier d'une garantie de leur administration. Cette garantie est cependant exceptionnelle.

On se reportera à la fiche détaillée communiquée par l'administration[54].

Les agents peuvent être indemnisés :

- à titre gracieux, des dommages matériels aux biens indispensables au séjour à l'étranger (biens mobiliers et effets personnels dont la perte ou la destruction est la conséquence directe d'un évènement de force majeure)
- et de la perte du véhicule personnel.

Certains risques ne sont pas couverts :

- la perte d'effets ou d'objets mobiliers résultant d'un risque de navigation maritime ou aérienne.
- Les dommages corporels
- Les dommages aux biens immobiliers dont l'agent serait propriétaire.

L'indemnisation est subsidiaire par rapport à toute assurance couvrant les mêmes dommages.
Cette indemnisation constitue un avantage inconstatable pour les agents de l'Etat par rapport à nos compatriotes salariés à l'étranger. Toutefois, il ne s'agit pas d'un droit mais d'une indemnisation à titre gracieux et dont l'administration souligne, de ce fait, le caractère exceptionnel, même si tous les agents se trouvant dans cette situation en bénéficient en principe. L'exclusion des biens immobiliers reste néanmoins une préoccupation pour ces compatriotes, étant précisé qu'ils n'ont cependant pas vocation, en principe, à rester longuement dans un même pays.

E – L'INDEMNISATION EN CAS DE CATASTROPHE NATURELLE

Mme GENDRON (sous-direction de l'administration consulaire et de la protection des biens) a souligné que des dispositifs d'assurance individuelle-catastrophe naturelle existent dans de nombreux pays étrangers. Une enquête menée en 2008 hors UE et OCDE montre que dans la plupart des pays des assureurs locaux offrent une garantie catastrophes naturelles.

[54] *cf.* Annexe n° VIII, p. 92 ci-après.

F - LE PROBLEME RECURRENT DE L'INDEMNISATION CONSECUTIVE A LA PERTE DE BIENS IMMOBILIERS

1) Droit en vigueur

a) Droit international : En droit international, l'indemnisation des personnes victimes de spoliations matérielles revient aux autorités du pays dans lequel les pertes sont constatées. Ce n'est qu'à titre tout à fait exceptionnel que la question de l'indemnisation des victimes de l'invasion du Koweït par l'Irak a été traitée, au niveau international[55]. Des accords bilatéraux d'indemnisation ont pu être conclus entre la France et certains Etats étrangers. Cette démarche n'a cependant été possible que dans un nombre de cas très limité, au terme de longues négociations et dans la mesure où la situation politique et économique du pays s'y prêtait.

b) Droit interne : La législation française ne prévoit pas la possibilité d'indemniser, au titre de la solidarité nationale, les pertes matérielles des Français expatriés victimes de troubles politiques dans leur pays de résidence. Les seuls Français qui peuvent actuellement recevoir une certaine indemnisation à raison de la perte de leurs biens mobiliers à l'étranger sont les fonctionnaires servant à l'étranger et les coopérants[56]. Pour le surplus, les dispositifs qui existent (indemnisation des accidents de la circulation survenus à l'étranger, indemnisation à raisons des infractions ou actes de terrorisme subis à l'étranger[57]) ne suffisent pas à indemniser de manière satisfaisante les dommages matériels subis par nos compatriotes spoliés.

2) Préoccupations de nos compatriotes

La question de l'indemnisation ne se pose guère en Europe où existent des mécanismes éprouvés d'assurance dans le pays de résidence. Le Conseil économique, social et environnemental qui a examiné cette question a effectué le même constat, préconisant de limiter le débat aux pays à risque[58]. Si cette question ne concerne donc pas les Français vivant en Europe, il n'en va pas de même de nos compatriotes vivant sur d'autres continents, particulièrement en Afrique ou au Proche-Orient. Les conséquences des dépossessions liées à la décolonisation particulièrement dans les pays du Maghreb sont à présent réglées. Mais nos compatriotes sont exposés à de nouveaux risques. Par ailleurs, les problèmes d'indemnisation ne sont pas limités aux conséquences des pertes ou dégradations de biens causés par des évènements politiques. Nos compatriotes ont les mêmes préoccupations en cas de catastrophes naturelles (ex. du tsunami, notamment) ou d'enlèvements pour des motifs crapuleux.

Leur principal souci, une fois hors de danger, est de pouvoir reconstruire leur vie et reprendre leurs activités professionnelles. Beaucoup souhaitent repartir dans leur pays de résidence dès que la situation le permet. Mais, ayant souvent tout perdu, ils ne peuvent pas toujours réaliser leur projet. Un dispositif plus adapté aux enjeux de la mobilité internationale en période de crises est donc indispensable.

---

[55] Cf. p. 52.
[56] *Cf.* p. 50.
[57] *Cf.* p. 58.
[58] CESE, op. cit. B. Assurer la sécurité des personnes et des biens - *2.2. Traiter de la question de la perte de biens à l'étranger,* p. 23.

3) Première loi générale d'indemnisation partielle l'indemnisation des rapatriés: loi du 15 juillet 1970

A partir des années 1970 et pendant la période antérieure aux années 1990, l'Etat s'est efforcé de régler la question de l'indemnisation des Français dépossédés de biens situés dans un territoire anciennement placé sous la souveraineté, le protectorat ou la tutelle de la France. Ce combat a beaucoup mobilisé l'énergie de nos élus. La première loi générale d'indemnisation partielle date du 15 juillet 1970[59]. Elle a été complétée par diverses mesures en particulier en 1977, 1982 et 1994. Un établissement public a été créé pour gérer l'évaluation des dommages subis et la distribution des indemnités : l'Agence nationale pour l'indemnisation des Français d'Outre-mer (ANIFOM) qui succède à l'Agence de défense des biens et intérêts des rapatriés.

Les sénateurs des Français établis hors de France et les membres du Conseil supérieur des Français de l'étranger ont alors tenté d'élargir le champ de l'indemnisation. En 1975, le Sénateur DE CUTTOLI est nommé rapporteur d'une proposition de loi déposée par le Président Gros, et ses autres collègues représentant les Français établis hors de France. Cette proposition avait pour objet de rendre pérenne la loi de 1970 ; à cet effet, elle supprimait la date butoir à l'indemnisation prévue à l'article 2 de la loi du 1970 (1er juin 1970). Le texte fut définitivement écarté, le Gouvernement ayant demandé le renvoi en commission.

4) Indemnisation des Français rapatriés des Nouvelles-Hébrides (1988)

Les rapatriés des Nouvelles-Hébrides ont bénéficié, en 1988 d'une indemnisation pour la perte des biens de toute nature dont ils étaient propriétaires. Il s'agit d'un dispositif spécifique institué par l'art. 100 de la loi de finances pour 1988 et le décret du 22 avril 1988[60]. L'indemnisation était subordonnée à une exigence de résidence habituelle aux Nouvelles-Hébrides de trois ans avant la date d'accession à l'indépendance de ce pays. L'indemnité avait un caractère forfaitaire de 45 000 F. Une seule indemnité était allouée par ménage. Un délai de forclusion d'un an après la publication du décret du 22 avril 1988 était prévu. Le dossier devait être transmis à l'ANIFOM et l'agence devait procéder au règlement de l'indemnité. On notera la modicité de l'indemnité et son caractère forfaitaire.

5) Régime international d'indemnisation des victimes de la guerre d'Irak (1991)

Ce n'est qu'à titre tout à fait exceptionnel que la question de l'indemnisation des victimes de l'invasion du Koweït par l'Irak a été traitée, au niveau international. Par ses résolutions 687 du 3 avril 1991 et 692 du 20 mai 1991, le Conseil de sécurité des Nations unies a, en effet, créé un fonds d'indemnisation, alimenté par les prélèvements sur les recettes pétrolières irakiennes, ainsi qu'une commission, organe subsidiaire du Conseil, chargée d'indemniser les préjudices subis par les Etats étrangers, les personnes physiques et morales. Par conséquent, depuis le règlement de l'indemnisation des rapatriés, jusqu'à présent, seuls les Français rapatriés du Koweït lors de la guerre du Golfe, en 1991, ont pu bénéficier d'une indemnisation

[59] 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 (*JORF* du 17 juillet 1970, p. 6651)

[60] Loi de finances pour 1988 (n° 87-1060 du 30 décembre 1987) (NOR : ECOX8700122L – *JO* 31 décembre 1087, p. 15499), art. 100. – Décret n° 88-409 du 22 avril 1988 relatif à l'indemnisation des rapatriés des Nouvelles-Hébrides (NOR : BUDZ8800003D – *JORF* 23 avril 1988, p. 5394.)

de leurs dommages matériels. Cependant, dans ce cas, c'est la solidarité internationale qui a joué.

6) Tentatives de solution dans les années 1980/1990

Pendant de nombreuses années, les membres du Conseil supérieur des Français de l'étranger, sous l'impulsion de leurs sénateurs, ont demandé la mise en place d'un système d'indemnisation des expatriés à raison de la perte de leurs biens. Malgré de nombreuses tentatives, aucune solution pérenne n'a pu être adoptée en raison de l'opposition du ministère de l'économie et des finances et des réticences des assureurs invités à participer au système.

Les sénateurs représentant les Français établis hors de France et le Conseil supérieur des Français de l'étranger ont continué le combat durant toutes les années 1990 jusqu'à aujourd'hui.

a) Travaux gouvernementaux et groupes de travail

La question de l'indemnisation des Français victimes de pertes matérielles à la suite de troubles politiques graves à l'étranger a été examinée à plusieurs reprises par les autorités gouvernementales, de toutes tendances politiques, particulièrement en 1980, en 1990/1991, en 1999 et récemment. Une communication en conseil des ministres a même été faite par le Secrétaire d'Etat aux affaires étrangères le 3 janvier 1992. Une réponse ministérielle du 17 juin 1993 informait le sénateur SOUVET qu'une réflexion interministérielle était toujours en cours pour rechercher les voies possibles d'une solution[61].

Les discussions ont toujours associé le ministère des affaires étrangères, très coopératif et ouvert, et un ministère de l'économie et des finances (notamment la direction des assurances), extrêmement réticent, invoquant chaque fois une crise ou l'état de la conjoncture pour refuser pratiquement toute avancée.

Des parlementaires (dont Mme Paulette BRISEPIERRE) ou membres du CSFE (dont M. RICOUT) ont été associés à ces différents examens qui ont parfois donné lieu à la constitution de groupes de travail. Mme BRISEPIERRE a animé pendant plusieurs années un groupe de travail sur ces questions. Elle a fait procéder à plusieurs études, elle a suscité des concertations entre administrations (affaires étrangères et ministères des finances). Signalons en particulier une très intéressante étude réalisée en août 1985, intitulée *« Les Français de l'étranger – Enquête d'opinion sur leurs conditions de vie et leurs attitudes à l'égard d'un projet d'assurance décès/spoliation[62]. »*

En 1999, le Gouvernement informait le sénateur HAMEL que *« cette question complexe fait actuellement l'objet d'un examen dans le cadre d'un groupe de travail institué en 1998, auquel participent le ministère des affaires étrangères, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie ainsi que des membres du Conseil supérieur des Français de l'étranger[63]. »*

---

[61] Question écrite ° 00066 de M. Louis SOUVET du 22 avril 1993 – Réponse *JO* Sénat du 17 juin 1993.
[62] Document ronéoté inédit.
[63] Question écrite n° 17674 de M. Emmanuel HAMEL du 1er juillet 1999 - Réponse *JO* Sénat du 05/08/1999, p. 2642.

A chaque fois, il a été décidé de faire un état des lieux, c'est-à-dire d'inventorier les besoins réels. Quelques enquêtes ont donc été effectuées. L'administration a toujours collaboré à leur bonne réalisation.
Des compagnies d'assurance ont été contactées[64]. Elles subordonnaient toute création d'un contrat spécifique à raison des risques politiques et des catastrophes naturelles à l'adhésion d'un nombre suffisant d'assurés.

Cette réflexion gouvernementale périodique depuis 1980 n'a pu aboutir.

b) Questions parlementaires

Le nombre de questions parlementaires déposées entre 1990 et 2006 (une vingtaine) témoigne du combat mené par les élus. On en trouvera une récapitulation dans l'annexe IX. Les réponses ministérielles sont toujours un refus de créer un fonds d'indemnisation, et un renvoi à un système d'assurance privée.

Les positions ministérielles peuvent être résumées par la phrase suivante en réponse à une question du sénateur HAMEL :*« La voie envisagée d'un système global d'indemnisation financé par l'Etat a été régulièrement écartée pour des raisons budgétaires et du fait de difficultés juridiques et de gestion[65]. »*

c) Propositions de loi déposées en 1990 et 1998

Le 9 octobre 1990, M. Jacques HABERT et plusieurs sénateurs représentant les Français établis hors de France déposent une proposition de loi portant création d'un fonds de garantie public permettant l'indemnisation des Français établis hors de France expulsés en raison de leur nationalité ou de départ obligatoire par suite d'évènements politiques graves[66]. M. Charles DE CUTTOLI est nommé rapporteur par la commission des lois du Sénat. Il envisage la création d'un fonds alimenté par un prélèvement modique sur les cotisations d'assurance prélevées au titre de tout contrat d'assurance applicable en France. Les discussions engagées lors de la préparation du rapport échouent, en raison de l'opposition du ministre de l'économie et des finances. M. Jacques HABERT dépose à nouveau sa proposition avec d'autres collègues en 1998. Cette proposition n'aboutit pas pour les mêmes raisons.

Une nouvelle proposition de loi a été déposée par MM. Jacques HABERT, Hubert DURAND-CHASTEL et André MAMAN le 30 juin 1998. Aucune de ces propositions n'a pu aboutir.

7) Recommandation du rapport Reitzer (2004) (assurance volontaire)

Le rapport d'information présenté par M. Jean-Luc REITZER, député, au nom de la Commission des Affaires étrangères, a formulé la recommandation suivante - Recommandation n°7 : « *Sensible aux difficultés rencontrées par les entrepreneurs*

[64] Question écrite n° 17674 de M. Emmanuel HAMEL du 1er juillet 1999 - Réponse JO Sénat du 05/08/1999, p. 2642
[65] Question écrite n° 17674 de M. Emmanuel HAMEL du 1er juillet 1999 - Réponse JO Sénat du 05/08/1999, p. 2642.
[66] Proposition de loi n° 21 (1990-1991) de M. Jacques HABERT et plusieurs de ses collègues, déposée au Sénat le 9 octobre 1990.

individuels ayant été privés de leur outil de travail à la suite de troubles politiques, la Mission recommande la réalisation d'une étude de faisabilité sur la création d'une assurance volontaire destinée à couvrir les investissements de ces entrepreneurs contre le risque politique[67]*. »*

8) Engagements de M. Nicolas Sarkozy durant la campagne présidentielle (2006)

Le contexte est actuellement différent, dans la mesure où M. Nicolas SARKOZY, candidat à la Présidence de la République, a été sensibilisé sur la nécessité de la mise en place d'une assurance volontaire pour couvrir les risques matériels et corporels encourus pas les Français de l'Etranger. Sa lettre aux Français de l'étranger comporte l'engagement suivant : *« Notre solidarité nationale ne peut, en effet, s'arrêter aux frontières géographiques de notre pays. Pour ceux qui vivent dans les régions les moins stables, je veux dire que je comprends votre crainte pour vos proches et pour vos biens. Ainsi, certains de nos compatriotes ont tout perdu, récemment au Proche-Orient, en Asie du Sud-Est ou encore en Côte d'Ivoire. C'est pourquoi je souhaite la création d'un fonds « assurance indemnisation des Français spoliés » lors de conflits survenus dans votre pays d'accueil. »*

M. Bernard KOUCHNER, ministre des affaires étrangères et européennes, a mis cette question à l'étude. Des contacts ont eu lieu à ce sujet entre la DFAE et le ministère de l'économie, des finances et de l'emploi.

9) Travaux et propositions des élus des Français de l'étranger antérieurs à la 10ème session de l'AFE (2004-2009)

a) Création de la Commission temporaire de la sécurité de l'AFE (2006)

L'Assemblée des Français de l'étranger a obtenu la création d'une commission temporaire de la sécurité[68]. Malgré sa dénomination de « temporaire », cette Commission a vocation à devenir, en fait, l'une des Commissions permanentes de l'AFE, en raison de la permanence des questions de sécurité. Cette Commission a créé en son sein quatre groupes de travail : groupe des « moyens », le groupe « sécurité sanitaire », le groupe « indemnisation » et le groupe « communication et information ».

b) Propositions de loi (2008)

Mme Joëlle GARRIAUD-MAYLAM et plusieurs de ses collègues ont déposé deux propositions de loi relative à l'indemnisation des biens par la création d'un fonds de garantie[69]. On trouvera ci-après le texte de ces deux propositions. Dans son refus de toute

---

[67] Assemblée nationale, Rapport d'information n° 3694, enregistré le 13 février 2007, déposé par la Commission des Affaires étrangères sur la situation des Français rapatriés de Côte d'Ivoire.

[68] Arrêté du 27 septembre 2006 portant création d'une commission temporaire de la sécurité des Français à l'étranger - *NOR: MAEF0610073A - J.O n° 239 du 14 octobre 2006, p. 15268.*

[69] °Proposition de loi n° 224 **(**2007-2008) tendant à la création d'un fonds de solidarité pour les Français établis à l'étranger victimes de catastrophes naturelles ou de crises politiques graves*, présentée par* Mmes Joëlle GARRIAUD-MAYLAM, Paulette BRISEPIERRE, MM. Jean-Pierre CANTEGRIT, Christian COINTAT, Robert del PICCHIA, Louis DUVERNOIS, André FERRAND et Michel GUERRY, rattachée pour ordre au procès-verbal de la séance du 8 février 2008.

intervention de l'Etat dans la création d'un régime d'indemnisation, le ministère de l'Economie, des finances et de l'emploi indique dans son argumentaire que ces propositions n'ont pas abouti.

b1) Proposition de loi n° 224 de Mme Garriaud-Maylam et plusieurs de ses collègues

- Mme GARRIAUD-MAYLAM propose :
- *la création d'une assurance volontaire* : souscrite par les expatriés avant leur départ à l'étranger ou par l'intermédiaire du consulat de leur pays de résidence ; le montant des cotisations serait fixé par décret ; les prestations seraient garanties par l'Etat.
- *la création d'un fonds permanent de solidarité :* ce fonds aurait pour notamment pour but d'aider les assurés à se réinsérer en France ou dans le pays étranger de résidence lorsque la situation le permet.

Les ressources du fonds proviendraient :
- Des cotisations des expatriés ayant souscrit à l'assurance volontaire ;
- A titre temporaire, pendant les premières années de création du fonds, de ressources étatiques affectées , en l'espèce d'une fraction du produit d'établissement des passeports, et, le cas échéant, d'une fraction du produit des successions en déshérence appréhendées par l'Etat.

Un arrêté interministériel déterminerait les lieux et dates des catastrophes naturelles ou évènements politiques graves ainsi que la nature des dommages résultant de ces évènements et donnant lieu à indemnisation ou secours.

b2) Proposition de loi n° 356 (2007-2008) de Mme Monique CERISIER-BEN GUIGA, M. Richard YUNG et les membres du groupe socialiste - La proposition de loi du groupe socialiste du Sénat fait appel à la solidarité nationale pour deux types de dommages :
- Dommages corporels liés à des évènements exceptionnels (guerres, mouvements insurrectionnels, etc.) ou à des catastrophes environnementales ;
- Dommages matériels dus à de tels évènements dans des strictes limites (ressources inférieures à un plafond annuel fixé par décret et situation matérielle grave). L'indemnisation serait au maximum égale au quintuple du montant du plafond de ressources.

La proposition prévoit non pas la création d'un nouveau fonds de garantie mais étend les compétences du fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions aux nouvelles catégories d'indemnisation. Pour compenser les nouvelles charges, le fonds se voit doter de nouvelles ressources : un prélèvement sur les contrats d'assistance à l'étranger et sur les droits de chancellerie.

c) Questions parlementaires

Le 21 février 2008, le Sénateur COINTAT posait une question générale sur la façon dont le Gouvernement envisageait de mettre en œuvre les engagements électoraux de M. Nicolas SARKOZY en matière d'indemnisation. La réponse ministérielle donne l'état du droit, faisant le point des formes d'indemnisation de divers préjudices analysés ci-dessus. La réponse

Proposition de loi n° 356 (2007-2008) présentée par Mme Monique CERISIER-ben GUIGA, M. Richard YUNG et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés, Annexe au procès-verbal de la séance du 27 mai 2008.

évoque également les discussions en cours entre l'administration et les assureurs : *« Le ministère des affaires étrangères et européennes et le ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi collaborent afin d'engager une concertation avec les sociétés d'assurances pour examiner les moyens de développer des produits de marché adaptés à la couverture des Français situés à l'étranger*[70]*. »* La réponse conclut en distinguant des situations de crise majeure où la solidarité nationale pourrait se manifester et les risques individuels encourus par nos compatriotes : *« S'il importe que la solidarité nationale se manifeste dans les situations de crise et de détresse, il paraît également important d'encourager le développement de solutions de protection individuelle. »*

Le 16 mai 2008, le sénateur YUNG déposait une question d'actualité au Gouvernement pour lui faire préciser les modalités de l'engagement de M. SARKOZY. Mme Lagarde, ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi. La ministre évoquait comme la réponse précédente l'éventail des modes d'indemnisation existant en droit français. Elle distinguait à nouveau la mise en œuvre de la solidarité nationale pour les « catastrophes » et les produits assurantiels individuels : « *Le ministère des affaires étrangères et le mien travaillent actuellement en coopération avec les compagnies d'assurance pour déterminer quels produits de marché pourraient couvrir ce risque particulier. En cas de catastrophe, la solidarité nationale doit s'exprimer, mais la protection individuelle est l'affaire de chacun. Cette double prise en charge du risque correspond aussi à la double situation qui est celle des expatriés : ils bénéficient, d'une part, d'un certain nombre d'avantages particuliers, mais, d'autre part, sont exposés à des risques supplémentaires*[71]*. »*

Quelques mois plus tard, en août 2008, à l'occasion des évènements du Liban, le problème de la perte des biens immobiliers a été à nouveau posé. La réponse ministérielle du 11 décembre 2008 à une question du sénateur DEL PICCHIA est on ne peut plus claire. Elle se retranche purement et simplement derrière l'absence de législation. Elle n'envisage aucune réflexion prospective. *« Par ailleurs, »* précise cette réponse : *« s'agissant des préjudices matériels subis sur le territoire libanais par certains résidents français du fait des événements, il convient d'indiquer que leur indemnisation par l'Etat français ne peut être envisagée, compte tenu de la législation actuelle. Il en est de même pour les Français de Côte d'Ivoire. En effet, aucun fonds public n'existe, aujourd'hui, dans notre pays permettant de dédommager, au titre de la solidarité nationale, les pertes matérielles des Français expatriés*[72]*. »*

Dans le même sens, une réponse ministérielle au sénateur YUNG précise : *« En revanche, aucun fonds public en France ne permet, à ce jour, d'indemniser les propriétaires dans le cas particulier des pertes matérielles dues à des catastrophes naturelles ou des troubles politiques graves. Il incombe aux Français expatriés de vérifier si, dans leur pays de résidence, il existe une possibilité d'assurance à titre individuel contre ces préjudices*[73]*. »* Le

[70] Question écrite n° 03483 de M. Christian Cointat du 21/02/2008 – Réponse *JO* Sénat du 24/07/2008, p. 1501.
[71] Question d'actualité au gouvernement n° 0127G de M. Richard Yung du 16/05/2008 - Réponse - *JO* Sénat du 16/05/2008, p. 2161
[72] Question écrite n° 24203 de M. Robert-Denis del Picchia du 10 août 2008 – Indemnisation des Français du Liban – Réponse *JO* Sénat du 11 décembre 2008.
[73] Question écrite n° 05558 de M. Richard Yung du 18 septembre 2008 - Indemnisation des dommages subis à l'étranger - Réponse Sénat, *JO* Sénat du 11/12/2008 - page 2497.

19 février 2009, le sénateur YUNG a posé une nouvelle question écrite pour connaître l'évolution du dossier[74].

Mme Joëlle GARRIAUD-MAYLAM[75] a également posé une question écrite concernant les conséquences des évènements de MADAGASCAR. La réponse qui évoque les discussions en cours entre ministères et assureurs va dans le même sens.

10) Préconisations du Conseil économique, social et environnemental

Le Conseil économique, social et environnemental a tenu compte des vœux de nos compatriotes. Il a formulé l'avis suivant : *« Il s'agit donc là d'une préoccupation forte de nos compatriotes qui n'ont souvent qu'un seul vœu, une fois à l'abri du danger, celui de se reconstruire un avenir professionnel. Or, en ayant pour beaucoup tout perdu, ils se trouvent dans une véritable impasse et dans un contexte d'intense mobilité internationale,* ***on ne peut plus faire l'économie d'une réflexion sur l'opportunité de la mise en place d'un système d'indemnisation des expatriés pour perte de biens, adapté aux enjeux actuels****. Alors que les crises de par le monde se multiplient et que l'expatriation doit être pleinement reconnue comme un atout pour l'ensemble de la collectivité nationale, le* ***Conseil économique, social et environnemental se déclare favorable, dans le respect du principe d'équité entre tous les citoyens, à un système d'indemnisation en faveur des Français établis hors de France.*** *De son point de vue, il convient néanmoins d'établir un distinguo entre les Français privés temporairement de la jouissance de leurs biens mais qui la recouvriront une fois la situation apaisée et ceux qui en sont, par contre, définitivement privés. Il estime que c'est sur cette dernière catégorie que tous les efforts doivent porter pour dégager, dans le cadre d'une concertation entre les administrations concernées et les représentants de ces Français, des pistes en faveur de la mise en place d'un système assurantiel*[76]*. »*

11) Réponses du ministère de l'Economie, de l'Industrie et de l'Emploi et des assureurs (2009) : une déception

a) Refus d'une intervention budgétaire de l'Etat (2009)

Depuis 2006, le Gouvernement a tenté de trouver des solutions. Il faut reconnaître que, sous tous les Gouvernements depuis 1980, les ministères des Affaires étrangères et de l'économie et des finances ont toujours tenté de faciliter les discussions entre les élus des Français de l'étranger et les assureurs qu'ils ont tenté de les mobiliser. Toutefois, la note du directeur des Français à l'étranger du 26 février 2009 précise que le Ministère de l'Economie, de l'Industrie et de l'Emploi (MINEFE) *« est opposé à une intervention de l'Etat : fonds d'indemnisation alimenté intégralement par des crédits publics ou par la cotisation individuelle mais avec garantie de l'Etat, fonds financé par une nouvelle taxe, par exemple, sur les recettes des passeports*[77] *».*

[74] Question écrite n° 07574 de M. Richard Yung du 19/02/2009 - Création d'un fonds d'indemnisation en faveur des Français de l'étranger - *JO* Sénat, p. 419.
[75] Question écrite n° 07367 de Mme Joëlle Garriaud-Maylam du 05/02/2009 – *JO* Sénat, p.
[76] CESE, op. cit. p. 23.
[77] Note du Directeur des Français à l'étranger,

En conséquence, l'administration se propose de faciliter l'information de nos compatriotes expatriés sur les risques encourus et les démarches de nos compatriotes dans les pays à risque. On se reportera, sur ce point, au § ci-après.

b) Echec des discussions tendant à la création de produits assurantiels adaptés

Depuis l'élection du Président de la République, le ministère des affaires étrangères (aujourd'hui : et européennes) et le ministère de l'économie, (aujourd'hui : de l'industrie et de l'emploi) ont collaboré afin de faciliter la concertation avec les compagnies d'assurances. Ils ont examiné avec elles les moyens de développer des produits de marché adaptés à la couverture des Français situés à l'étranger.

Les deux ministères étaient favorables à une solution assurantielle : *« S'il importe que la solidarité nationale se manifeste dans les situations de crise et de détresse, il paraît également important d'encourager le développement de solutions de protection individuelle. En effet, le choix de l'expatriation relève d'une démarche individuelle dans laquelle l'expatrié subit des contraintes (éloignement, risque...) mais qui est également porteuse d'opportunités (meilleures conditions salariales, opportunités d'investissement et de profit...). Il semble dès lors important que l'expatrié intègre dans cette équation les coûts et les garanties que peuvent offrir des systèmes de protection individuelle pour faire face à des situations de crise, sans qu'il soit nécessairement et systématiquement fait appel à la solidarité nationale. Certaines solutions de marché existent déjà comme par exemple les assurances rapatriement qui permettent d'apporter une solution. Il convient de les développer, car dans une société et un monde de risque, la manifestation de la solidarité nationale est indissociable de l'exigence de prévoyance individuelle*[78]*. »*

Par lettre du 26 février 2009, le Directeur des Français à l'étranger a informé notre Assemblée de l'échec des discussions en cours. Les assureurs français approchés ne sont pas intéressés par la création d'un contrat individuel expatrié. En effet, la création d'un dispositif « assurantiel » pour les troubles politiques se heurte aux obstacles suivants :

- L'impossibilité de création d'une mutualité avec un faible nombre de cotisants pour un grand nombre de sinistres ;
- Une réelle incertitude sur la survenance de l'évènement sans laquelle le prix de l'assurance serait démesuré ;
- La capacité pour l'assureur de limiter les effets d'anti-sélection. Un expatrié ne verra d'intérêt à un tel produit d'assurance que s'il se trouve dans un pays qu'il juge instable. L'assureur peut alors être confronté à une surreprésentation de mauvais risques en portefeuille se traduisant par une forte sinistralité et un déséquilibre technique.
- La vérification par l'assureur de la réalité des dommages : elle est impossible dans un pays en guerre, et en l'absence de justificatifs (cas d'évacuation d'urgence). Seule une indemnité forfaitaire ou un faible plafond sont envisageables, ce qui diminue l'attrait de ce type d'assurance. L'assurance indemnise les pertes définitives (or l'expatrié peut parfois retrouver la jouissance de son bien).

[78] Question écrite n° 03483 de M. Christian COINTAT du 21 janvier 2008 – Réponse *JO* Sénat du 24 juillet 2008, p. 1501.

La Caisse des Français de l'étranger n'a pas manifesté d'intérêt pour ce dossier qui ne relève pas de sa compétence habituelle.

AXA n'a pas donné suite.

Un premier entretien a eu lieu le 10 septembre 2008 à la Banque Transatlantique. Les expatriés étant pour elle une cible privilégiée, la Banque semblait désireuse de travailler sur le dossier avec les assurances du Crédit mutuel. Cette piste a été explorée sans succès. La Banque transatlantique a soumis le problème à son assureur qui a déclaré avoir des difficultés à adopter une position sur un tel sujet, évoquant l'absence de statistiques et de définition du risque. Deux points ont été signalés par la Banque Transatlantique :

- Les assurances du Crédit mutuel, à l'instar des assureurs français excluent, en principe, les double-nationaux ;
- En France, les assureurs ne couvrent pas les préjudices dus aux troubles politiques (émeutes). Il y aurait, selon la Banque, une discrimination à l'égard des Français résidant sur le territoire national si les expatriés venaient à bénéficier d'une telle garantie par la voie d'un nouveau type de contrat.

12) Solutions préconisées par l'administration après les réponses négatives du MINEFE et des assureurs

Dans sa note du 26 février 2006[79], le Directeur des Français de l'étranger rappelle le droit en vigueur et plusieurs instruments à la disposition de nos compatriotes : la mobilisation de produits d'épargne, l'information sur les risques encourus, l'absence de législation générale d'indemnisation et l'absence de produits assurantiels spécifiques, les possibilités d'assurance dans certains pays de résidence, les assurances des entreprises et les conventions de protection des investissements.

a) Mobilisation des produits d'épargne

La note précitée du Directeur des Français de l'étranger suggère à nos compatriotes *« de faire preuve de prévoyance dans le cadre de leur projet d'expatriation et de se prémunir à l'aide de toutes les formes d'épargne disponibles soit en France soit dans tout autre pays avec lequel ils conservent des attaches particulières. »* Cette piste est intéressante. A défaut de création d'un système assurantiel, il serait sans doute souhaitable de faciliter à nos compatriotes l'intégration dans des systèmes d'épargne collective à créer ou déjà existants. Toutefois, l'intégration à des systèmes français d'épargne a des incidences fiscales à examiner. En effet, une différence de traitement se produira nécessairement : les revenus de source française des contribuables ayant leur domicile fiscal à l'étranger ne peuvent faire l'objet des exonérations prévues pour les personnes ayant leur domicile fiscal en France. Enfin, et surtout, nos compatriotes indigents ou de condition modeste ne pourraient pas participer à de telles mobilisations des produits d'épargne sans une aide de l'Etat ou des associations de Français à l'étranger.

[79] *Cf.* Annexe VII, p. 87.

b) Information des expatriés : les missions de conseil et d'information

La note précitée du Directeur des Français de l'étranger met l'accent à juste titre sur la nécessaire information de nos compatriotes expatriés : *« Dans ce contexte, l'Etat pourrait (…) mieux mobiliser ses structures sur les missions de conseil et d'information sur le sujet de l'expatriation professionnelle et notamment de ses risques : nos postes à l'étranger, la Maison des Français de l'étranger sans oublier le réseau UBIFRANCE de la Direction générale du Trésor et des politiques économiques, ainsi que les Chambres de commerce et d'industrie tant en France qu'à l'étranger*[80]*. »*

c) Assurance dans le pays de résidence

En l'absence de projet concret, le Gouvernement a invité à plusieurs reprises nos compatriotes à s'assurer sur place, dans le pays de résidence, pour autant bien sûr qu'il existe un régime d'assurance prévoyant une indemnisation dans les cas de force majeure évoqués[81].

d) Négociations bilatérales

C'est à des négociations avec les Etats en cause que renvoient un certain nombre de réponses ministérielles. Par exemple, à propos des évènements du Liban, le ministre précise, en 2007, que *« Le ministère des Affaires étrangères suit bien entendu l'évolution de cette question en liaison avec le consulat général de France à Beyrouth, afin de dresser en particulier un bilan des pertes signalées par des Français (à ce jour, peu de cas ont été signalés) et de vérifier les dispositions susceptibles d'être prises par les autorités libanaises en faveur des victimes de pertes matérielles*[82]*. »* Néanmoins, cette démarche est très aléatoire et, lorsque, par miracle, elle réussit, fort longue, car elle suppose un apaisement préalable des relations internationales et un rétablissement de la situation politique et économique du pays où se sont déroulés les troubles.

Le Conseil économique, social et environnemental s'est aussi référé à des négociations internationales, tout en constatant les limites de l'exercice : *« si en vertu du droit international en vigueur, l'indemnisation des personnes victimes de spoliations matérielles revient aux autorités du pays dans lequel les pertes sont constatées, peu nombreux sont les États qui honorent leurs engagements. Certes, des accords bilatéraux d'indemnisation ont pu être conclus entre la France et certains États étrangers, mais concrètement cette démarche n'a été possible que dans un nombre de cas très limité*[83]*. »*

e) Assurances ou indemnisations directes des entreprises

A la suite des événements survenus au Zaïre, au Koweït et au Libéria certaines entreprises ont dédommagé leurs salariés, sans qu'il soit possible toutefois de connaître les montants

[80] Note du Directeur des Français à l'étranger du 26 février 2009, cf. annexe ,p. ci-après.
[81] *Cf.* Question écrite n° 05558 de M. Richard YUNG du 18 septembre 2008 - Réponse Sénat, *JO* Sénat du 11/12/2008 - page 2497.
[82] Question écrite n° 24203 de M. Robert-Denis DEL PICCHIA du 10 août 2006 - Réponse *JO* Sénat, du 15 mars 2007, p. 584.
[83] CESE, op. cit., § 2.2, *Traiter de la question de la perte de biens à l'étranger,* p. 24.

accordés[84]. A l'inverse, les personnes du secteur privé n'ont en général aucune couverture en dehors de l'assurance volontaire, sauf dans le cas de certaines grandes entreprises qui ont souscrit des contrats d'assurance de groupe ou offrent une indemnisation à leurs salariés sur leurs fonds propres[85]. Un mécanisme d'incitation fiscale est souhaitable. Une étude devrait être faite sur les avantages fiscaux existants ou à créer en faveur des entreprises qui prévoient une telle indemnisation ou la souscription de tels contrats d'assurance.

f) Conventions de protection des investissements

Mme Lagarde, ministre de l'économie, de l'emploi et de l'industrie, a déclaré que la question de l'interruption momentanée de jouissance des biens professionnels est en général réglée par des conventions de protection des investissements que la France conclut avec le plus grand nombre d'États concernés[86]. *« Une meilleure protection des Français expatriés est de nature à encourager les investissements français dans d'autres pays. Dans cette optique, les ministères participant au groupe de travail continuent à rechercher une solution notamment lors de rencontres avec les investisseurs français à l'étranger et par des consultations avec plusieurs compagnies d'assurance et sociétés de courtage*[87]*. »« Dans certains cas, l'indemnisation des pertes subies peut être encadrée par un accord bilatéral de protection de l'investissement, conclu entre la France et le pays d'accueil. Ce type d'accord garantit les risques de nature politique et est susceptible de protéger les biens professionnels des personnes possédant la nationalité française ayant investi dans le pays d'accueil et ayant subi des pertes du fait des décisions des autorités locales. Les accords de protection des investissements prévoient souvent une clause indiquant que les investisseurs ayant subi des pertes dues à la guerre ou à tout autre conflit armé, révolution, état d'urgence national ou révolte survenu sur le territoire du pays, bénéficient du traitement accordé aux investisseurs nationaux ou au traitement de la nation la plus favorisée*[88]*. »* On trouvera en annexe la liste des pays avec lesquels la France a conclu de tels accords[89].

13) Une question : l'aide administrative à la constatation des spoliations

Même en l'absence de législation générale d'indemnisation, nos compatriotes spoliés ont parfois souhaité une aide de l'Etat pour la constatation des spoliations dont ils étaient les victimes. Les postes diplomatiques et consulaires ont souvent apporté cette aide aux démarches, en indiquant les noms d'avocats, de conseils ou de juristes spécialisés dans le pays en cause. Par contre, l'administration a généralement considéré qu'il ne lui appartenait pas de statuer sur la propriété ni même sur l'évaluation des biens.

---

[84] Question écrite n° 20355 de M. Xavier DE VILLEPIN du 19/03/1992 - Réponse - *JO* Sénat du 04/06/1992.
[85] Question écrite n° 00244 de M. Charles DE CUTTOLI du 29/04/1993 – Réponse *JO* Sénat du 20/10/1994.
[86] Réponse à la question d'actualité n° 0127 G de M. Richard YUNG du 16 mai 2008, *JO* Sénat, p. 2161.
[87] Question écrite n° 17674 de M. Emmanuel HAMEL du 1er juillet 1999 - Réponse *JO S*énat du 05/08/1999, p. 2642.
[88] Question écrite n° 03483 de M. Christian COINTAT du 21 janvier 2008 – Réponse *JO S*énat du 24 juillet 2008, p. 1501.
[89] *Cf.* p. 90.

Dans une réponse au sénateur Xavier de VILLEPIN, le ministre des affaires étrangères soulignait, en 1992, les difficultés de l'exercice : *« on peut s'interroger sur la pertinence de l'entreprise visant à recenser les biens - même s'il ne s'agit que des " principaux ", choisis selon un critère qui reste à définir - de 200 à 300 000 Français résidant dans des pays à risque, d'autant plus que ce recensement devrait, pour garder un sens, être régulièrement actualisé*[90]*. »* A la fin de l'année 1992, le sénateur Charles DE CUTTOLI revenait à la charge. Il obtint la réponse suivante : *« Bien qu'ils ne disposent pas d'instructions permanentes, nos postes diplomatiques ou consulaires sont fréquemment saisis de demandes de nos compatriotes visant à faciliter les démarches administratives en vue de la protection de leur droit ou de leur indemnisation. Toutefois, nos postes ne sont pas habilités à délivrer des certificats constatant la dépossession. Tout au plus peuvent-ils légaliser la signature de l'auteur d'une déclaration sur l'honneur de perte de biens.»*

Lors des évènements politiques qui se sont produits en Centrafrique en mai 1996, les pertes subies par nos compatriotes ont fait l'objet de déclarations enregistrées par la direction des Français à l'étranger. Les accusés de réception délivrés par la DFAE mentionnaient alors qu'elles s'inscrivaient dans le cadre d'un contentieux qui devrait être réglé par voie de négociations bilatérales entre les Gouvernements français et centrafricain et qu'elles pourraient servir de base à ces négociations. Le sénateur Jean-Pierre CANTEGRIT avait attiré l'attention du Gouvernement sur ce recensement et sur les suites que le Gouvernement envisageait. Le ministre des affaires étrangères avait alors confirmé l'existence de ces déclarations de perte, destinées à servir à d'éventuelles négociations bilatérales : *« Nos ressortissants concernés ont depuis cette période la possibilité de mentionner les préjudices immobiliers subis, au moyen d'une " déclaration de pertes ". Ces déclarations doivent être transmises au service des Français à l'étranger (bureau des biens et intérêts français à l'étranger) qui les enregistre et évalue le montant et la nature du préjudice subi par l'ensemble de nos ressortissants. A ce jour, le nombre total de déclarations de pertes transmises au service compétent ne dépasse pas une trentaine pour environ 1 500 compatriotes rapatriés. Il semble que nombre de nos ressortissants ont repris leur activité professionnelle en RCA. De ce fait, une estimation fine des pertes subies n'a pas pu être effectuée. En tout état de cause, les services compétents de ce ministère demeurent à la disposition de nos compatriotes concernés pour toute information complémentaire concernant la transmission et l'enregistrement des déclarations de pertes. A ce stade, compte tenu du faible nombre de déclarations enregistrées et de la situation économique précaire qui prévaut en République centrafricaine, une intervention de ce ministère auprès des autorités locales n'apparaît pas envisageable. Cependant, ce dossier continue de faire l'objet d'un suivi attentif afin d'être examiné, avec toute l'attention qu'il requiert, lorsque les conditions seront plus favorables*[91]*. »*

Sans aboutir à une surcharge de travail des postes, il serait sans doute souhaitable de s'inspirer de cet exemple pour faciliter à nos compatriotes la preuve de leurs droits et spoliations. Si l'Etat affirme ne rien pouvoir faire en matière d'indemnisation, il doit, au moins, faciliter à nos compatriotes la preuve des dommages qu'ils subissent.

---

[90] Question écrite n° 20355 de M. Xavier DE VILLEPIN du 19/03/1992 – Réponse *JO* Sénat du 04/06/1992.

[91] Question écrite n° 11887 de M. Jean-Pierre CANTEGRIT du 05/11/1998 – Réponse *JO* Sénat du 21/01/1999.

14) Exemples comparatifs : régime d'assurance suisse SOLISWISS

Votre Commission estime qu'une étude comparative serait à engager sur l'existence éventuelle de régimes d'indemnisation mis en place dans les pays de l'Union européenne. Le seul dispositif étranger quel que soit peu probant est le système suisse, à caractère mixte privé/public. Il n'existe pas de loi générale d'indemnisation mais une coopérative, la SOLISWISS, a été créée et la Confédération helvétique lui apporte sa garantie.

a) Absence de législation générale

Il n'existe pas actuellement de législation générale prévoyant le dédommagement pour des pertes matérielles subies par des Suisses à l'étranger lors de troubles politiques. L'administration fédérale reçoit régulièrement des demandes d'indemnisation ; cependant, en l'absence de dispositif législatif, elle ne peut leur donner de suite favorable. Les autorités suisses se limitent donc à assurer une protection à leurs ressortissants en cas de crise politique, en pourvoyant à leur ravitaillement et leur évacuation souvent avec l'aide de pays voisins européens en particulier la France.

b) Dispositif Soliswiss
(Système mixte public/privé : société coopérative avec garantie de l'Etat)

Fondée en 1958, SOLISWISS constitue une coopérative privée mais soutenue par la Confédération pour assurer les Suisses contre une perte des moyens de subsistance à l'étranger non imputable aux personnes lésées et résultant de guerre, troubles civils, ou de mesures coercitives générales de caractère politique.

b1) Personnes concernées : Sont concernés les citoyens Suisses résidant à l'étranger ainsi que – depuis deux ans – les Suisses ayant résidé à l'étranger et y détenant encore des biens importants. Les personnes morales pourraient aussi en théorie être assurées. Cependant aucune n'est, semble-t-il, adhérente de la coopérative, probablement parce que les prestations fournies ne sont pas adaptées.

b2) Préjudices ou risques assurés : Ainsi qu'indiqué SOLISWISS assure contre une perte des moyens de subsistance. Elle n'assure donc ni les dommages partiels qui ne priveraient pas les assurés de leurs moyens de subsistance ni même en théorie les dommages portant sur la totalité du patrimoine si l'emploi de l'assuré, par exemple un fonctionnaire, est maintenu.

b3) Nombre d'adhérents *:* Il est faible et a beaucoup diminué. On compte actuellement 4500 suisses vivant à l'étranger et protégés par SOLISWISS (auxquels s'ajoutent 1100 suisses ayant résidé à l'étranger et y disposant d'un patrimoine) sur une population totale de 645 000 expatriés. En 1968, SOLISWISS assurait 16 000 suisses sur une population totale de 300 000 suisses résidant hors de la Confédération, la moitié des adhérents aurait aujourd'hui plus de soixante ans.

Selon SOLISWISS, plusieurs facteurs expliquent en partie cette désaffection. Seuls 185 000 suisses vivant à l'étranger ne sont pas double-nationaux. En outre, la vision que les Suisses ont des pays européens a changé. Ceux-ci sont à présent considérés comme sûrs. De plus, au moment de la décolonisation, le risque politique de nationalisation par exemple paraissait particulièrement fort. Enfin, beaucoup de jeunes suisses s'expatriant ne souhaitent pas s'assurer du fait de la modicité de leur fortune. La direction actuelle de SOLISWISS a

néanmoins pour objectif d'inverser la tendance. La société coopérative compterait à présent environ un flux annuel de 500 adhésions.

b4) Cotisation annuelle : **La cotisation est relativement modique :** Elle s'élève à 40 Francs suisses, 24,12 euros au taux de Chancellerie actuel, et permet une couverture de base de 10 000 francs suisse (6 030 euros). Depuis deux ans, est ouverte la possibilité d'une adhésion à vie pour un montant de 500 francs suisses (301,50 euros).

Le montant de la cotisation est identique quel que soit le pays de résidence. Les Suisses vivant dans l'Union européenne ou en Amérique du Nord subventionnent donc ceux qui vivent en Afrique, Amérique latine ou en Asie. Pour des raisons de solidarité, SOLISWISS ne prévoit pas d'introduire une évaluation du risque pays dans le calcul de la cotisation.

Des **cotisations majorées sont prévues pour les personnes souhaitant une couverture supplémentaire**, le taux reste identique : 4 pour 1000. L'indemnité forfaitaire maximale s'élève à 150 000 francs suisses (90 450 euros par membre). Lorsque plusieurs personnes dépendant d'une seule source de revenus, le total des indemnités est limité à 300 000 francs suisses (180 900 euros).

b5) Couverture supplémentaire : Dans le cas d'une demande visant à obtenir une couverture supplémentaire, SOLISWISS souhaite se prémunir contre le risque moral et effectue une enquête minimale visant à vérifier que les pertes potentielles de l'adhérent correspondent bien à la somme qu'il serait susceptible d'obtenir grâce à la mise en œuvre de l'assurance.

b6) Développement du patrimoine individuel : SOLISWISS qui a aussi pour but de favoriser le développement du patrimoine individuel a donc l'activité d'intermédiaire financier et gère le patrimoine de certains adhérents.

b7) Garantie de la Confédération : Cette garantie est de droit pour toutes les prestations versées conformément aux dispositions précitées de l'article 2 des Statuts. SOLISWISS a eu besoin d'y recourir uniquement au début des années 1960 pour des troubles au CONGO. Le montant des versements excédant la fortune de la société coopérative.
Deux représentants de l'administration siègent au comité (16 membres) et au bureau (10 membres) de SOLISWISS. Ils disposent, au bureau, du droit de veto.

b8) Indemnisation en capital: Les indemnisations sont versées sous la forme d'un capital égal au montant assuré sans lien direct donc avec le montant réel des pertes subies. SOLISWISS a indemnisé dans la période récente moins d'une dizaine de personnes par an.

b9) Fonds de secours : Afin de venir en aide aux adhérents en difficulté grave qui n'ont pas droit à une indemnité forfaitaire sur la base des statuts, la société coopérative dispose d'un fonds de secours, alimenté par des dons et legs. Moins d'une dizaine de personnes par an seraient concernées par cette aide gracieuse. Celle-ci a concerné par exemple un éleveur suisse au Canada dont le cheptel avait été abattu pour éviter une propagation de la fièvre aphteuse. La mesure d'abattage n'était pas politique au sens des statuts. Elle obéissait à une logique sanitaire ; Cependant SOLISWISS a souhaité faire acte de solidarité à l'égard de cet adhérent.

15) Discussion en Commission

Force est de constater que ces efforts n'ont pas été couronnés du succès escompté. Sur la question de la création d'un fonds public d'indemnisation, Bercy a toujours conclu négativement quels que soient les gouvernements et les majorités politiques. Peu d'établissements de crédit ou d'assurance se sont intéressés au dossier en raison des incertitudes d'un produit assurantiel et de l'absence d'engagement de l'Etat.

Depuis le refus de 1991, la barrière budgétaire de Bercy a été déterminante. Une réponse du ministre des affaires étrangères à une question écrite du sénateur Charles DE CUTTOLI conclut, en 1994, sur un constat d'échec tempéré: *« Sur la base d'un rapport établi par M. RICOUT, différentes formules ont été envisagées : mise au point d'un système d'assurance, création d'un fonds d'origine publique. Aucune de ces propositions n'a pu recueillir l'accord de l'ensemble des ministères concernés, pour des raisons principalement budgétaires. Il a été convenu de continuer les échanges de vues sur cette question*[92]*. »*

A la faveur de la dernière campagne présidentielle, le débat a été relancé.

L'exemple comparatif de la Suisse est intéressant. SOLISWISS a donné l'impression d'une organisation solide, mais quelque peu marginale.

Votre Commission a délibéré de cette question lors de sa dernière réunion du 3 mars 2009. A la suite de l'insuccès des discussions entre le MINEFE et les assureurs, elle ne peut se résigner à un constat d'échec. Elle estime que la réponse est politique et pas seulement administrative. Elle demande un engagement fort aux autorités politiques qui doivent être saisies directement au plus haut niveau. Aucune évolution n'est, en effet, possible sans une volonté politique clairement exprimée. Il nous appartient avec nos sénateurs et, bientôt, avec nos députés, de faire resurgir cette question et d'y sensibiliser le Gouvernement, malgré la crise économique.

En attendant, pour marquer sa volonté que le débat se poursuive, elle vous propose une résolution demandant au Gouvernement l'inscription des propositions de loi déposées au Sénat à l'ordre du jour de la Haute Assemblée.

[92] Question écrite n° 08262 du 27 octobre 1994 – Réponse *JO* Sénat du 24 novembre 1994, p. 2770.

CONCLUSION

La sécurité des Français à l'étranger est une préoccupation majeure de nos compatriotes vivant hors des pays membres de l'Union européenne dans un certain nombre de pays à risque bien identifiés.

Votre Commission se félicite des **progrès constatés dans la gouvernance, la prévention et la gestion des crises**. **La création du Centre de crise est une avancée** qui mérite d'être soutenue. Le Centre est comme la vitrine du savoir-faire de notre pays en matière de sécurité de ses ressortissants.

Le contexte de mondialisation et l'évolution de l'Europe conduisent votre Commission à souhaiter **un développement des initiatives européennes en matière de protection des citoyens européens dans les pays tiers**. Les progrès constatés en matière de protection diplomatique, pour modestes qu'ils soient, constituent une première étape de l'évolution des dispositifs européens dans ce domaine. De nouveaux efforts doivent être initiés dans le sens préconisé par la récente présidence française de l'Union, particulièrement en matière de mutualisation des moyens humains, budgétaires, logistiques et techniques et de désignation d'Etats de l'Union chefs de file en cas de crise. Une étude comparative des régimes de rapatriement et de réinsertion ainsi que des modes d'indemnisation éventuelles des ressortissants de pays de l'Union serait à effectuer.

Les élus à l'Assemblée des Français de l'étranger souhaitent légitimement des progrès démocratiques dans la détermination de la politique de sécurité. La démocratie passe nécessairement par **une plus grande association des élus aux travaux et opérations de sécurité**, notamment, au plan local, au sein des comités de sécurité, de l'adoption ou de la révision des plans de sécurité, et de la création des réseaux d'ilotiers. La démocratie passe aussi, au plan national, par un examen annuel des questions de sécurité par notre Assemblée, et la prorogation de la mission de votre Commission qui a adopté une résolution dans ce sens[93]. L'Assemblée ne souhaite évidemment pas empiéter sur les attributions régaliennes du Ministère des Affaires étrangères mais, dans le strict respect de ces attributions, accompagner les efforts constatés et entretenir un dialogue substantiel avec l'administration, particulièrement avec les responsables du Centre de crise.

La Commission est heureuse de constater que **l'information de nos compatriotes** est effectuée dans de bonnes conditions. L'excellence du site « Conseils aux voyageurs », l'inclusion dans le rapport annuel du Directeur de la DFAE d'un chapitre « Sécurité » et le perfectionnement des outils statistiques concourent à l'information de notre Assemblée et des citoyens. Votre Commission souhaite un renforcement des **moyens budgétaires** affectés au Centre de crise et insiste sur la nécessité de remédier à l'épuisement ou à la péremption des équipements de sécurité (radios, stocks alimentaires, médicaments, etc…) dans les pays où des besoins sont identifiés. Votre Commission a également demandé un certain nombre d'informations à caractère statistique qui vous permettront d'identifier les dotations budgétaires consacrées à la sécurité de nos compatriotes expatriés.

[93] Résolution n° SEC/R.2/09.03, p. 69.

Sur la **question récurrente de l'indemnisation des biens immobiliers dont nos compatriotes ont été dépossédés à l'étranger**, votre Commission a engagé le débat avec les administrations compétentes. Elle a procédé à une étude exhaustive des travaux accomplis depuis 1980. Elle a noté le refus persistant de tous les Gouvernements successifs, quelle que soit leur appartenance politique, de création d'un fonds public d'indemnisation faisant appel à la solidarité nationale, toujours pour des motifs budgétaires. Elle a également relevé les tentatives des ministères des affaires étrangères et de l'économie de mettre en relation des représentants du CSFE puis de l'AFE avec les assureurs et les établissements de Crédit. Les parlementaires comme les élus du CSFE puis de l'AFE n'ont cessé d'intervenir en faveur de la création d'un système d'indemnisation et/ou d'assurance. La Commission ne peut que constater que toutes ces tentatives sont restées infructueuses, les assureurs ayant exprimé leurs craintes face à la perspective de création de produits adaptés. Elle prend acte de la note du Directeur des Français à l'étranger du 26 février 2009. Consciente de la difficulté de l'exercice dans le contexte de la crise économique mondiale et des difficultés budgétaires actuelles, votre Commission souhaite néanmoins dépasser ces échecs. Elle est persuadée qu'aucune évolution de ce dossier ne sera possible sans un engagement politique fort, très attendu compte tenu des déclarations de M. Nicolas SARKOZY lors de sa campagne présidentielle dont elle attend la mise en œuvre effective.

Václav HAVEL a eu cette jolie phrase : *« L'espérance n'est pas au bout d'une prévision, elle est au cœur de la volonté. »* Nous avons l'espérance, au Gouvernement et au Parlement d'avoir la volonté.

RESOLUTIONS

ASSEMBLEE DES FRANÇAIS DE L'ETRANGER
10e Session
Mars 2009

COMMISSION TEMPORAIRE DE LA SECURITE

Résolution n° SEC/R.1/09.03

Objet : Prorogation du mandat de la Commission temporaire de la Sécurité des Français de l'étranger

L'ASSEMBLEE DES FRANÇAIS DE L'ETRANGER,

Vu l'article 3 (3e alinéa) du décret n° 84-252 du 6 avril 1984 modifié aux termes duquel : « le ministre des Affaires étrangères peut, de sa propre initiative ou à la demande de l'assemblée, créer par arrêté des commissions temporaires chargées de l'étude de problèmes particuliers » ;

Rappelant sa résolution n° SEC/3/08.09 et la réponse du 5 février 2009 ;

Considérant que la Sécurité est l'une des préoccupations permanentes des Français de l'étranger ;

Considérant qu'en raison de la multiplication et de la complexité des crises, il importe qu'une Commission de l'Assemblée des Français de l'étranger soit spécifiquement chargée de l'étude des questions de sécurité ;

DEMANDE :

Que la mission de la Commission temporaire de la Sécurité des Français de l'étranger soit prorogée pour trois ans.

Résultat	**Adoption en commission**	**Adoption en séance**
Unanimité		X
Nombre de voix **« pour »**	20	
Nombre de voix **« contre »**	1	
Nombre d'**abstentions**		

ASSEMBLEE DES FRANÇAIS DE L'ETRANGER
10e Session
Mars 2009

COMMISSION TEMPORAIRE DE LA SECURITE

Résolution n° SEC/R.2/09.03

Objet : Mission des Conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger en matière de sécurité

L'ASSEMBLEE DES FRANÇAIS DE L'ETRANGER,

Rappelant sa résolution n° SEC/R.2/08.09 et la réponse du 25 février 2009 ;

Considérant que malgré les instructions données aux chefs de poste, la mission des conseillers de cette Assemblée en matière de sécurité n'est pas toujours reconnue ;

DEMANDE :

1. Qu'une nouvelle instruction soit adressée aux chefs de poste afin que les conseillers AFE :
   a) soient membres de droit des Comités de Sécurité ;
   b) soient associés au choix des chefs de zone et chefs d'îlots ; que ces comités soient généralisés dans les pays à risque et qu'ils se réunissent régulièrement au moins une fois par an ;
   c) soient associés au choix des sites de regroupement de nos compatriotes en cas de crise ;
   d) soient informés des différentes étapes de la mise à jour des plans de sécurité;
   e) soient consultés sur l'affectation des crédits affectés localement à la sécurité de nos compatriotes ;
   f) soient informés des missions d'inspection et puissent rencontrer les membres qui les composent.

2. Que les conseillers AFE disposent d'équipements de radio spécifiques ou d'autres moyens adaptés pour pouvoir communiquer avec le réseau de sécurité en cas de crise, particulièrement en cas de coupure du courant électrique ou des communications téléphoniques.

Résultat	**Adoption en commission**	**Adoption en séance**
Unanimité	X	X
Nombre de voix **« pour »**		
Nombre de voix **« contre »**		
Nombre d'**abstentions**		

ASSEMBLEE DES FRANÇAIS DE L'ETRANGER
10e Session
Mars 2009

COMMISSION TEMPORAIRE DE LA SECURITE

Résolution n° SEC/R.3/09.03

Objet : Moyens budgétaires affectés à la sécurité des Français de l'étranger

L'ASSEMBLEE DES FRANÇAIS DE L'ETRANGER,

Vu la loi de finances pour 2009 ;

Rappelant sa résolution n° SEC/1/08/09 et la réponse du 2 février 2009.

Considérant que les pouvoirs publics n'ont cessé de présenter la Sécurité des Français de l'étranger comme un objectif politique majeur;

Considérant qu'il importe que le Parlement et l'Assemblée des Français de l'étranger disposent de documents budgétaires permettant d'évaluer précisément l'effort de l'Etat en matière de sécurité des Français de l'étranger, malgré la dispersion des crédits entre les deux programmes 105 et 209 ;

Considérant qu'une augmentation conséquente des crédits affectés à la sécurité des Français de l'étranger s'impose pour répondre aux besoins ;

Considérant qu'il est regrettable qu'après le transfert d'une partie des crédits de sécurité au programme budgétaire 105, la sécurité des Français de l'étranger qui était l'un des objectifs de performance du programme 151 soit abaissée au rang d'indicateur de ce programme ;

Considérant que parmi les indicateurs de performance budgétaires, il serait utile que le Parlement et l'Assemblée des Français de l'étranger disposent chaque année d'éléments statistiques sur les comités de sécurité ;

Considérant que les moyens budgétaires consacrés à l'équipement et aux stocks de médicaments et de rations alimentaires dans plusieurs postes consulaires qui doivent être renouvelés sont insuffisants ;

DEMANDE :

- que soit adoptée une augmentation substantielle de l'ensemble des crédits de sécurité ;
- que ces crédits soient réinscrits au programme 151 ;
- que les documents budgétaires comportent un indicateur de performance sur les comités de sécurité, mentionnant le nombre de comités, la fréquence de leurs réunions et le nombre de leurs membres ;
- que l'Assemblée des Français de l'étranger soit destinataire des documents budgétaires concernant la Sécurité des Français de l'étranger.

Résultat	**Adoption en commission**	**Adoption en séance**
Unanimité	X	X
Nombre de voix **« pour »**		

Nombre de voix **« contre »**		
Nombre d'**abstentions**		

ASSEMBLEE DES FRANÇAIS DE L'ETRANGER
10e Session
Mars 2009

COMMISSION TEMPORAIRE DE LA SECURITE

Résolution n° SEC/R.4/09.03

L'ASSEMBLEE DES FRANÇAIS DE L'ETRANGER,

Objet : Information des élus et outils statistiques

Considérant que la mise à disposition des élus et des citoyens d'outils statistiques adaptés dans les documents publics relatifs à la sécurité des Français de l'étranger contribue à l'évaluation des dispositifs existants, à la recherche de nouveaux moyens d'action et à l'information des citoyens;

DEMANDE

Que le rapport annuel du Directeur des Français à l'étranger et des étrangers en France comporte toujours, malgré le transfert des crédits du programme budgétaire 151 au programme 105, un volet sécurité, comportant notamment :

- Un tableau énumérant les principaux risques encourus par continent, par pays, par date, et les moyens mis en œuvre pour y faire face ;
- Un tableau énumérant :
  - l'état des lieux de ceux-ci, leur programme de maintenance et leur projection d'évolution ;
  - comme dans le bleu budgétaire annexé au projet de loi de finances, les plans de sécurité, avec un recensement par continent et par pays, leur date d'adoption et de révision ;

Résultat	**Adoption en commission**	**Adoption en séance**
Unanimité	X	
Nombre de voix **« pour »**		
Nombre de voix **« contre »**		
Nombre d'**abstentions**		

ASSEMBLEE DES FRANÇAIS DE L'ETRANGER
10e Session
Mars 2009

COMMISSION TEMPORAIRE DE LA SECURITE

Résolution n° SEC/R.4/09.03

L'ASSEMBLEE DES FRANÇAIS DE L'ETRANGER,

Objet : Moyens techniques, logistiques et sanitaires

Considérant qu'une actualisation des moyens techniques, logistiques et sanitaires destinés à la sécurité des Français de l'étranger est nécessaire, tout particulièrement dans les pays à risque ;

DEMANDE

Qu'il soit procédé à des vérifications régulières et impromptues des moyens techniques, logistiques et sanitaires destinés à la sécurité des Français de l'étranger ainsi que des lieux de regroupement et des structures d'accueil afin de les remettre à niveau.

Résultat	**Adoption en commission**	**Adoption en séance**
Unanimité	X	X
Nombre de voix **« pour »**		
Nombre de voix **« contre »**		
Nombre d'**abstentions**		

ASSEMBLEE DES FRANÇAIS DE L'ETRANGER
10e Session
Mars 2009

COMMISSION TEMPORAIRE DE LA SECURITE

Résolution n° SEC/R.5/09.03

Objet : Sécurité sanitaire

L'ASSEMBLEE DES FRANÇAIS DE L'ETRANGER,

Considérant que dans les pays sous-équipés en structures sanitaires, des dispositions particulières doivent être prises en vue d'aider nos compatriotes expatriés exposés à des risques de santé à recevoir des soins de qualité, les informer des risques encourus, et leur permettre de disposer des équipements et médicaments nécessaires ;

DEMANDE

- 1°) Le maintien des Centre-médico-sociaux particulièrement dans les pays les plus défavorisés et l'attribution de subventions de l'Etat aux associations ayant créé de tels centres ;
- 2°) L'application stricte des consignes de l'AEFE en matière de prévention des pandémies dans les établissements scolaires français à l'étranger ;
- 3°) La mobilisation des moyens pour lutter contre le risque du virus influenza aviaire H5N1, en dotant les postes de traitements antiviraux Tamiflu en nombre suffisant, conservés dans des conditions de stockage conformes aux normes de l'O.M.S. et de masques de type FFPL et de type chirurgical ; le remplacement des antirétroviraux périmés ;
- 4°) Dans les pays où les taux de séroprévalence (HIV) sont élevés, la mise à disposition de nos compatriotes de kits d'urgence antirétroviraux (ARD) en cas d'agression sexuelle; le remplacement des stocks périmés et une information de la population française sur la disponibilité permanente de ces kits ;
- 5°) Une mise à jour régulière des informations sanitaires figurant sur les sites internet publics tels que le site du Ministère des affaires étrangères (« Conseils aux voyageurs ») et les sites des postes diplomatiques et consulaires, en avertissant notamment des maladies saisonnières ;
- 6°) L'évocation des risques sanitaires lors des réunions de sécurité.

Résultat	**Adoption en commission**	**Adoption en séance**
Unanimité	X	X
Nombre de voix **« pour »**		
Nombre de voix **« contre »**		
Nombre d'**abstentions**		

ASSEMBLEE DES FRANÇAIS DE L'ETRANGER
10e Session
Mars 2009

COMMISSION TEMPORAIRE DE LA SECURITE

Résolution n° SEC/R.6/09.03

Objet : Moyens budgétaires du Comité d'entraide aux Français rapatriés

L'ASSEMBLEE DES FRANÇAIS DE L'ETRANGER,

Considérant que le Comité français d'entraide aux rapatriés exerce une mission essentielle d'accueil, d'hébergement, d'assistance et de reclassement des ressortissants français rapatriés en situation d'indigence ou de retour en France après une crise majeure ; que nos compatriotes apprécient le dévouement et le savoir-faire des administrateurs et du personnel du Comité, sans lesquels nombre d'entre eux n'auraient pu se réinsérer en France ;

Considérant qu'il importe que le Comité dispose de ressources pérennes pour accomplir sa mission ;

Considérant que le montant de la subvention du ministère des affaires étrangères au CEFR destiné au financement d'actions ponctuelles en faveur des Français rapatriés se trouvant en milieu ouvert n'a pas été réactualisé depuis plusieurs années ;

Vu l'avis du 27 janvier 2009 du Conseil économique, social et environnemental aux termes duquel :*Compte tenu de la multiplication des crises survenues récemment dans de nombreux pays, le CEFR a largement entamé les réserves dont il dispose. Le Conseil économique, social et environnemental suggère que le remboursement de l'État soit versé plus rapidement et systématiquement afin de garantir ses capacités d'intervention. »*

DEMANDE :
1 - Que l'Etat procure au Comité d'entraide aux Français rapatriés des ressources suffisantes et pérennes ;
2 - Qu'à cet effet :

- à l'occasion des différents rapatriements massifs, le ministère chargé des affaires sociales verse au Comité dans les meilleurs délais une subvention adaptée lui permettant de remplir sa mission à l'égard des personnes rapatriées ;
- le Comité soit doté d'un fonds pérenne à hauteur de 1 million d'euros destiné au financement des accueils d'urgence dépassant le cadre habituel de prise en charge en régime normal ; que ce fonds soit reconstitué par dotation à hauteur des sommes effectivement déboursées ;
- le montant de la subvention du ministère des affaires étrangères, destinée au financement d'actions ponctuelles en faveur des Français rapatriés se trouvant en milieu ouvert, soit porté de 73 000 à 200 000 euros.

Résultat	**Adoption en commission**	**Adoption en séance**
Unanimité	X	X
Nombre de voix **« pour »**		
Nombre de voix **« contre »**		
Nombre d'**abstentions**		

ASSEMBLEE DES FRANÇAIS DE L'ETRANGER
10e Session
Mars 2009

COMMISSION TEMPORAIRE DE LA SECURITE

Résolution n° SEC/R.7/09.03

Objet : Indemnisation des Français de l'étranger spoliés de leurs biens immobiliers ou victimes de catastrophes ou de risques sanitaires

L'ASSEMBLEE DES FRANÇAIS DE L'ETRANGER,

Considérant que le droit français ne prévoit pas la possibilité d'indemniser au titre de la solidarité nationale les pertes de biens immobiliers des Français expatriés victimes de troubles politiques ou de catastrophes naturelles dans leur pays de résidence ;

Considérant que depuis 1980, de nombreuses propositions en vue de créer une assurance indemnisation ont été formulées par les représentants des Français de l'étranger, mais aussi par le Président de la République lors de sa dernière campagne électorale qui a déclaré souhaiter *« la création d'un fonds 'assurance indemnisation des Français spoliés' lors de conflits survenus dans » le « pays d'accueil »* ; que les Français de l'étranger et leurs élus attendent la réalisation de ce vœu ; que notre Assemblée souhaite une réponse politique au plus haut niveau; qu'en effet, ce problème n'est pas une simple question administrative mais un sujet politique essentiel ;

Considérant que les études menées par le ministère des affaires étrangères et le ministère chargé des finances et les discussions menées avec les représentants des compagnies d'assurance, auxquelles des élus des Français établis hors de France (sénateurs et membres du CSFE puis de l'AFE) ont été associés depuis trente ans n'ont pu aboutir;

Considérant que les Français de l'étranger qui se battent depuis près d'un demi-siècle avec leurs élus pour obtenir des avancées dans ce domaine, ne peuvent se résigner à un constat d'échec ;

Considérant que le Conseil économique, social et environnemental, a adopté, le 27 janvier 2009, un avis constatant qu'on ne peut plus faire l'économie d'une réflexion sur l'opportunité de la mise en place d'un système d'indemnisation des expatriés pour perte de biens, adapté aux enjeux actuels ; que le Conseil s'est déclaré favorable, dans le respect du principe d'égalité entre tous les citoyens, à un système d'indemnisation en faveur des Français établis hors de France, en estimant que les efforts doivent porter sur l'indemnisation des Français définitivement privés de leurs biens ; que le Conseil demande une concertation entre les administrations concernées et les représentants de ces Français, afin de trouver des pistes tendant à la mise en place d'un système assurantiel ;

Vu la proposition de loi n° 224 (2007-2008) tendant à la création d'un fonds de solidarité pour les Français établis à l'étranger victimes de catastrophes naturelles ou de crises

politiques graves présentée par Mmes Joëlle GARRIAUD-MAYLAM, Paulette BRISEPIERRE, MM. Jean-Pierre CANTEGRIT, Christian COINTAT, Robert-Denis del PICCHIA, Louis DUVERNOIS, André FERRAND et Michel GUERRY, enregistrée à la présidence du Sénat le 4 mars 2008 ;

Vu la proposition de loi n° 116 (2007-2008) visant à assurer l'indemnisation des dommages subis à l'étranger présentée par Mme Monique CERISIER-BEN GUIGA, M. Richard YUNG, et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés, enregistrée à la présidence du Sénat, le 27 mai 2008 ;

DEMANDE :

Que le Gouvernement inscrive à l'ordre du jour prioritaire du Sénat les deux propositions de loi précitées concernant l'indemnisation des biens dont nos compatriotes ont été spoliés en cas de troubles politiques ou de catastrophes naturelles.

Résultat	**Adoption en commission**	**Adoption en séance**
Unanimité	X	X
Nombre de voix **« pour »**		
Nombre de voix **« contre »**		
Nombre d'**abstentions**		

ANNEXE I

Arrêté du 27 septembre 2006
portant création d'une commission temporaire de la sécurité des Français à l'étranger

NOR: MAEF0610073A

J.O n° 239 du 14 octobre 2006 page 15268

Le ministre des affaires étrangères,

Vu la loi n° 82-471 du 7 juin 1982 modifiée relative à l'Assemblée des Français de l'étranger ;

Vu le décret n° 84-252 du 6 juin 1984 modifié portant statut de l'Assemblée des Français de l'étranger et fixant les modalités d'élection de ses membres,

Arrête :

Article 1er

Il est créé au sein de l'Assemblée des Français de l'étranger une commission temporaire de la sécurité des Français de l'étranger.

Cette commission est chargée de faire des propositions :

- en vue d'améliorer la sécurité et la protection des Français à l'étranger ;
- pour contribuer à la définition du périmètre de la protection que l'Etat français apporte à ses ressortissants à l'étranger dans le cadre juridique de la convention de Vienne sur les relations consulaires du 24 avril 1963.

Elle étudie la possibilité de création d'un fonds de garantie en faveur des Français établis hors de France spoliés de leurs biens.

Article 2

La commission est composée de vingt-sept membres au plus, représentant de façon équilibrée les différents groupes de l'Assemblée des Français de l'étranger. Elle désigne en son sein, parmi les membres ayant voix délibérative, un président et un rapporteur.

A l'invitation du président de la commission, le directeur des Français à l'étranger et des étrangers en France, ou son représentant, participe aux travaux à titre consultatif.

Article 3

Le mandat de cette commission prend fin lors de l'adoption de son rapport par l'assemblée plénière de l'Assemblée des Français de l'étranger. L'adoption de ce rapport doit intervenir, au plus tard, au cours de la session plénière de mars 2009. Avant cette échéance, la commission a la faculté de présenter des rapports intermédiaires.

Article 4

Le présent arrêté sera publié au *Journal officiel* de la République française.

Fait à Paris, le 27 septembre 2006.

Philippe Douste-Blazy

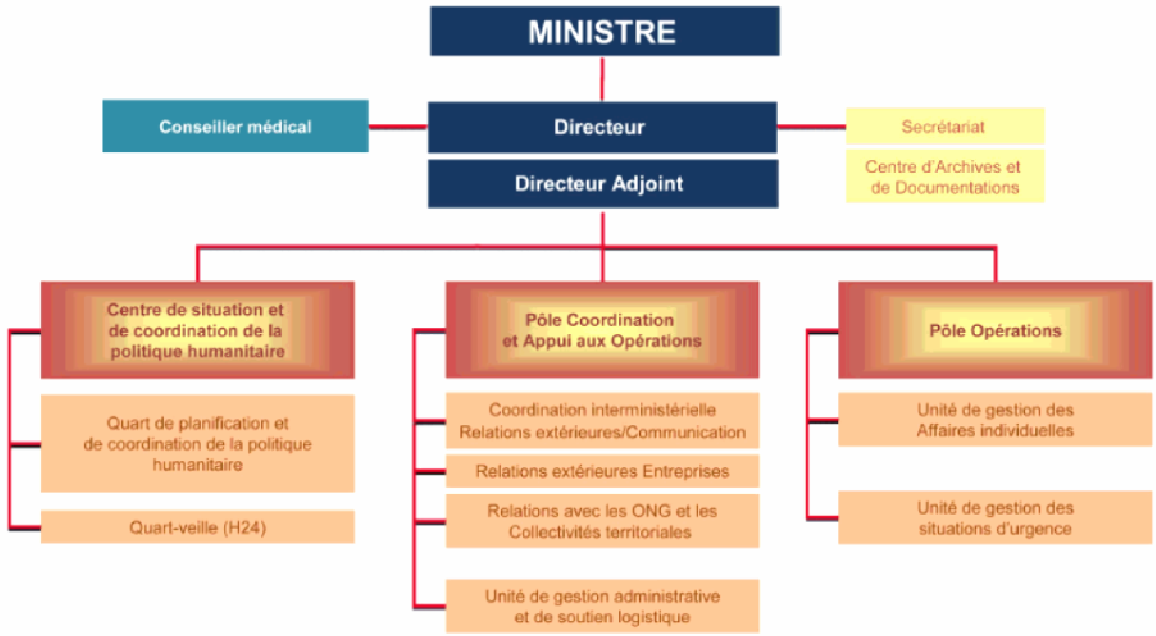
ANNEXE II

LISTE DES AUDITIONS

Personnes auditionnées	Qualité	Dates d'audition
M. Gilles HUBERSON	Sous-directeur de la sécurité et de la protection des Français à l'étranger	Mars 2007
M. Michel ROUSSIN	Ancien ministre de la Coopération Vice-président du groupe Bolloré Membre pendant de nombreuses années du MEDEF international	Mars 2007
M. Patrick LACHAUSSEE	Ancien sous-directeur de la Sécurité des personnes (DFAE) ---------- Actuellement Directeur adjoint du Centre de crise	Septembre 2007, Mars 2008 et septembre 2008
M. Patrice EOCHE DUVAL	Adjoint au sous-directeur de la Sécurité à la DFAE	Septembre 2007
M. Alain BOURDELAT	Directeur général du Fonds de Garantie pour les victimes d'actes de Terrorisme et d'autres Infractions (FGTI)	Mars 2008
Mme Christine FOUCART	Adjointe au sous-directeur de l'administration des Français (DFAE)	Mars 2008
Mme Muriel GENDRON	Sous-direction de l'administration consulaire et de la protection des biens	Mars 2008
M. Jean-Pierre GALLAND	Adjoint au Sous-directeur de la Sécurité, chargé de la gestion des enlèvements et disparition	Mars 2008
M. Alain CATTA	Directeur des Français à l'étranger	Septembre 2008
M. Eric RAOULT	Député	Juin 2007

ANNEXE III

Organigramme du Centre de crise



ANNEXE IV

Résolution n° SEC/R.A/08.09

Objet : Crédits et moyens affectés à la sécurité des Français de l'étranger

Réponse à la résolution n° SEC/R/1/08/09

MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES ET EUROPEENNES

CENTRE DE CRISE
CDC/13

Paris, le 2 février 2009

REPONSE

Les crédits affectés à la sécurité des Français à l'étranger ont été transférés au programme 105. Le centre de crise est désormais l'unique service responsable de la sécurité de nos compatriotes séjournant ou voyageant à l'étranger.

Dans le cadre du projet de budget pour 2010, le centre de crise a présenté une demande d'augmentation des crédits de sécurité des Français à l'étranger. Le centre de crise avait obtenu en début d'année 2008 une inscription budgétaire de 1,5 M€. Fin 2008, le montant des dépenses réelles s'élevait à 2,9 M€. La différence importante entre ces deux chiffres illustre à elle seule le caractère tout à fait particulier du budget du centre de crise, soumis aux aléas de la situation internationale.

L'augmentation du budget permettrait de renforcer la sécurité de nos concitoyens en effectuant des dépenses de matériels de communication, de médicaments et matériels médicaux et de rations alimentaires. Il est notamment important que le centre de crise puisse faire face à l'augmentation du coût des équipements de sécurité afin de procéder au renouvellement ou à la modernisation des matériels de communication.

Le centre de crise ne manquera pas de tenir informée l'Assemblée des Français de l'étranger de la suite réservée à ses demandes budgétaires.

ANNEXE V

Résolution n°SEC/R.2/08.09

Objet : Mission des Conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger en matière de sécurité

Réponse à la résolution n°SEC/R/2/08/09

Courriel adressé par le Secrétariat général de l'AFE à Mme Claire DURAND le 25 février 2009

Madame,

Je vous transmets ci-joint la réponse du Centre de Crise à votre résolution n° 2/08/09. (…)

Cordialement

- point a : les représentants de la communauté française, à commencer par les conseillers AFE, sont toujours associés aux réunions des comités de sécurité.

- autres points liés aux dispositions prises en matière de sécurité des communautés françaises à l'étranger : les conseillers AFE sont consultés en tant que de besoin sur ces différents choix; il convient de préciser que les détails des plans de sécurité constituent des informations classifiées qui ne peuvent être soumises à des personnes non habilitées. La règle en matière de fréquence des réunions des comités de sécurité (que tous les postes ont instruction de constituer) est la suivante: au moins une réunion par an dans les pays où le risque sécuritaire est considéré comme faible et une réunion tous les six mois pour les autres.

- s'agissant des missions d'inspection, les conseillers AFE en sont normalement informés et en rencontrent systématiquement les membres.

Martine RUSSET
Secrétariat Général
Administratrice de la Commission des Finances
Administratrice de la Commission temporaire de la Sécurité
Assemblée des Français de l'étranger

ANNEXE VI

Résolution n° SEC/R.3/08.09

Objet : Prorogation du mandat de la Commission temporaire de la Sécurité des Français de l'étranger

---

Lettre du Directeur des Français à l'étranger et des étrangers en France en réponse à la résolution n° SEC/R.3/08.09 de la Commission relatif à la prorogation de sa mission

MINISTERE
DES
AFFAIRES ETRANGERES

LE DIRECTEUR
DES FRANÇAIS A L'ETRANGER
ET DES ETRANGERS EN FRANCE

PARIS, LE 05 FEV. 2009 – L 1 3 1

Madame, Messieurs les Vice-Présidents,

Par sa résolution n° SEC/R.3/08.09, votre Assemblée a émis le vœu en septembre dernier que la mission de la Commission temporaire de la sécurité des Français de l'étranger soit prorogée pour une durée de trois ans.

En matière de sécurité, l'Assemblée des Français de l'étranger est un interlocuteur naturel et privilégié du Ministère des Affaires étrangères. En septembre dernier à l'occasion de la visite du Centre de Crise, j'ai souligné devant les membres de cette commission l'intérêt pour l'administration de travailler en liaison étroite et permanente avec votre Assemblée dans le domaine de la sécurité.

La Commission temporaire de la sécurité a pu depuis sa création mesurer les efforts accomplis pour améliorer la sécurité de nos compatriotes à l'étranger et elle a, par ses débats, permis de nourrir notre réflexion en la matière.

Comme vous le savez, elle doit remettre son rapport final au cours de la session plénière de mars 2009, terme de son mandat, suivant les dispositions de l'arrêté du 27 septembre 2006 portant création de cette commission.

Le Ministre prendra connaissance avec le plus grand intérêt du rapport qui sera adopté par votre Assemblée en mars prochain. Il pourra alors juger opportun, à la lumière de ce rapport, de reconduire le mandat de cette commission temporaire.

En tout état de cause, la prolongation du mandat de la Commission temporaire pour la sécurité des Français de l'étranger ne pourrait être envisagée qu'au sein d'une assemblée renouvelée le 7 juin prochain. Elle ne serait alors effective qu'à partir de septembre lorsque l'Assemblée se réunira avec ses membres nouvellement élus ou réélus.

Je vous prie de croire, Madame, Messieurs les Vice-Présidents, en l'assurance de mon entière considération,

Alain CATTA

Monsieur Antoine VALENZA
Madame Claudine SCHMID
Monsieur Jean-Yves LECONTE
Collège des Vice-présidents Assemblée des Français de l'étranger
244, Boulevard Saint-Germain 75303 PARIS 07 SP

ANNEXE VII

**MINISTÈRE
DES
AFFAIRES ETRANGÈRES
ET EUROPÉENNES**

LE DIRECTEUR
DES FRANCAIS A L'ETRANGER
ET DES ETRANGERS EN FRANCE

Paris, le 26 FEV. 2009

N° 3,534

NOTE
À l'attention de Mesdames et Messieurs les membres de l'Assemblée des Français de l'étranger

Objet : Indemnisation des expatriés victimes de pertes matérielles lors de troubles politiques.-

La Direction des Français à l'étranger et des étrangers en France a poursuivi une réflexion déjà engagée sur ce sujet avec le Ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi (MINEFE), (Direction générale du trésor et de la politiques économique - DGTPE / Bureau ASSUR 1 -Marchés et produits d'assurance). La Banque Transatlantique pour laquelle les expatriés constituent un public privilégié a été contactée.

La plus grande attention a été portée à ce dossier. Plusieurs réunions ont eu lieu depuis décembre 2007 avec les trois partenaires du groupe de travail (MINEFE/ADF/Banque Transatlantique), la dernière en date le 18 février 2009, à l'initiative de la sous-direction de l'administration des Français.

A la suite de cette réunion et des derniers contacts avec le Ministère de l'économie, l'état de ce dossier est le suivant :

I.- Des dispositifs de protection y compris exceptionnels existent en faveur de nos compatriotes expatriés :

A. Aides à la réinsertion

La possibilité pour l'Etat d'accorder une aide à la réinsertion en France existe, sous forme de mesure exceptionnelle, sur fondement de l'article 3 de la loi n°61-1439 du 26 décembre 1961 relative à l'accueil et à la réinstallation des Français d'outre-mer. Cette disposition avait été utilisée en 2004 en faveur des Français rapatriés de Côte d'Ivoire. Elle avait donné lieu au versement d'une aide exceptionnelle pour les premières dépenses induites par toute nouvelle installation, d'une aide complémentaire destinée aux personnes dans l'impossibilité de retrouver une activité professionnelle et d'une subvention de reclassement destinée à soutenir l'investissement des rapatriés qui projettent de s'installer en France dans une activité non salariée.

B. Indemnisation des pertes matérielles subies par un investisseur

Un expatrié ayant subi des pertes matérielles est susceptible de bénéficier des dispositions prévues par un accord bilatéral de protection des investissements lorsque les dommages affectent des biens professionnels et qu'un tel accord bilatéral a été conclu entre la France et le

pays de résidence. Ce type d'accord, signés aujourd'hui avec plus de 100 pays (cf tableau joint), garantit les risques de nature politique et est susceptible de protéger les biens professionnels des personnes possédant la nationalité française ayant investi dans le pays d'accueil et ayant subi des pertes du fait des décisions des autorités locales. Les accords de protection des investissements prévoient souvent une clause indiquant que les investisseurs ayant subi des pertes dues à la guerre ou à tout autre conflit armé, révolution, état d'urgence national ou révolte survenu sur le territoire du pays, bénéficient du traitement accordé aux investisseurs nationaux ou au traitement de la nation la plus favorisée.

C. Indemnisation des dommages corporels, voire matériels subis par un Français résident de l'étranger

Tout français victime d'une infraction pénale, que les faits aient été commis en France ou à l'étranger, qu'ils soient volontaires ou non, que l'auteur soit connu ou qu'il n'ait jamais pu être identifié, de bénéficier d'une indemnisation par la Commission d'Indemnisation des Victimes d'Infraction (CIVI), versée par le Fonds de Garantie des victimes de Terrorisme et d'autres Infractions (FGTI), dès lors que les dommages subis sont particulièrement graves. Dans ce cadre, les préjudices économiques tels que la perte d'une activité sont pris en compte dès lors qu'ils sont consécutifs à une atteinte à la personne.

Par ailleurs, les victimes les plus démunies[94] peuvent obtenir du FGTI une indemnisation de leurs préjudices matériels au titre de l'article 706-14 du code de procédure pénale. Ce système original permet ainsi une indemnisation intégrale au titre de la solidarité nationale, puisque les indemnités sont versées par un fonds alimenté par la collectivité des assurés en France.

D. Gestion de crise

Aujourd'hui déjà, la solidarité nationale bénéficie à tout français en cas de crise grave et à toute victime d'infraction lorsqu'elle a subi des dommages corporels lourds.

En effet, le Ministère des Affaires Etrangères et Européennes procède à l'évacuation et au rapatriement gracieux de tous les Français, alors même que ceux-ci n'auraient pas pris leurs dispositions en souscrivant une assurance rapatriement qui, pourtant, peut couvrir ces événements. On notera que cette générosité de l'Etat vis-à-vis de ses ressortissants distingue la France par rapport à d'autres pays membres de l'Union Européenne.

II- Position des assureurs français :

Les assureurs français approchés ne sont pas intéressés par la création d'un contrat individuel « expatrié ». Ils n'indemnisent pas, en général, les dommages liés à des troubles politiques. Les assureurs interrogés par la DFAE et la DGTPE en 1998 avaient déjà exclu l'indemnisation des biens dans leurs propositions de contrats d'aide au retour. La Banque transatlantique a soumis le problème à son assureur (Assurances du Crédit mutuel) qui a déclaré avoir des difficultés à adopter une position sur un tel sujet, évoquant l'absence de statistiques et de définition du risque. Il a été rappelé, en outre, que les assureurs français excluent en général les doubles-nationaux pour ce type de contrat.

En outre, la mise au point d'un dispositif indemnisant les pertes matérielles résultant de faits de guerre ou troubles civils se heurte à des difficultés techniques et opérationnelles.

---

[94] Selon les critères en vigueur en France, c'est à dire lorsque leurs ressources sont inférieures au plafond prévu par l'article 4 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique pour bénéficier de l'aide juridictionnelle partielle, compte tenu, le cas échéant, de leurs charges de famille, soit des ressources mensuelles d'environ 1 311 EUR.

Les conditions d'une mutualisation assurantielle du risque ne sont pas réunies, car seuls les expatriés se trouvant dans un pays jugé instable ou potentiellement instable demanderaient à bénéficier de cette couverture (phénomène d'anti-sélection). Cette situation se traduirait par une forte sinistralité et un déséquilibre technique.

La dispersion géographique des biens concernés rend extrêmement complexe l'appréciation de la réalité du dommage subi au niveau individuel. Avant d'accorder une indemnisation, l'organisme assurant l'indemnisation, qu'il soit public ou privé, devrait déléguer à un expert le soin de constater et de mesurer l'ampleur des dommages subis. Une telle expertise sur place est illusoire dans le cas d'un pays en conflit. De nombreuses difficultés surgiront inévitablement pour fournir les preuves de l'existence, de la valeur et des circonstances de la perte des biens prétendument abandonnés, a fortiori lorsqu'une évacuation est intervenue ne permettant pas aux rapatriés d'emporter les justificatifs nécessaires. Il s'ensuit que seuls une indemnisation forfaitaire ou un faible plafond sont susceptibles d'être mis en place, ce qui diminuerait encore l'attrait d'une cotisation à une assurance volontaire.

La perte de jouissance de certains biens (par exemple biens immobiliers) peut en outre n'être que temporaire. La situation du pays d'accueil se stabilisant, il est possible que les expatriés retournant sur leur lieu d'expatriation retrouvent la pleine jouissance de leur bien. La valeur de ces biens peut toutefois avoir été altérée ou en tout ou partie perdue. Or un fonds de solidarité, qui jouerait le rôle d'un assureur de biens, n'est censé indemniser que les pertes définitives. Il se pose dès lors la question des modalités d'indemnisation si le rapatrié récupère ses biens, d'autant plus que les preuves à charge du fonds seront, dans ce cas également, difficiles à apporter.

III.- Position du Ministère des Finances :

Le MINEFE est opposé à une intervention de l'Etat : fonds d'indemnisation alimenté intégralement par des crédits publics ou par la cotisation individuelle mais avec garantie de l'Etat, fonds financé par une nouvelle taxe, par exemple sur les recettes des passeports (les propositions de loi déposées visant à créer un fonds de solidarité par prélèvement d'une taxe n'ont pas abouti à ce jour).

***

En conclusion la piste assurantielle n'aboutit pas. Le MINEFE exclut un financement par l'Etat et estime que l'indemnisation par un fonds de solidarité se heurte à des difficultés techniques insurmontables. Dès lors, on ne saurait trop recommander à nos compatriotes de faire preuve de prévoyance dans le cadre de leur projet d'expatriation et de se prémunir à l'aide de toutes les formes d'épargne disponibles soit en France, soit dans tout autre pays avec lequel ils conservent des attaches particulières. Dans ce contexte, l'Etat pourrait toutefois mieux mobiliser ses structures sur les missions de conseil et d'information sur le sujet de l'expatriation professionnelle et notamment de ses risques : nos postes à l'étranger, la Maison des Français de l'étranger sans oublier le réseau UB1FRA_NCE de la Direction générale du Trésor et des politiques économiques, ainsi que les Chambres de commerce et d'industrie tant en France qu'à l'étranger./.

Alain CATTA

ANNEXE I – API EN VIGUEUR

PAYS	Signature	En vigueur au	PAYS	Signature	En vigueur au
AFRIQUE DU SUD	11-oct.-95	22-juin-97	MALAISIE	24-avr.-75	1-août-76
ALBANIE	13-Juin-95	14-juin-96	MALTE (UE)	11-août-76	1-janv.-78
ALGERIE	13-févr.-93	27-Juin-00	MAROC	13-janv.-96	30-mai-99
ARABIE SAOUDITE	26-Juin-02	18-mars-04	Négociation API	15-Juiil.-76	13 déc.-70
ARGENTINE	3-juil.-91	3-mars-93	Mexique	12-nov.-98	12-oct-OD
ARMENIE	4-nov. -95	21-juin-97	MOLDAVIE	8-sept-97	3-nov.-99
AZERBAÏJAN	1-sept.-98	24-août-00	MONGOLIE	8-nov.-91	22-déc.-93
BANGLADESH	10-sept-85	9-oct.-86	MOZAMBIQUE	15-nov:02	6-jull.-06
13AHREIN	24-févr.-04	3-oct.-05	NAMIBIE	25-juin-98	26-févr.-06
BOLIVIE	25-oct-89	12-oct-96	NEPAL	2-mai-83	13-juin-85
BOSNIE-HERZEGOVINE	12-déc.-03	18-déc.-05	NICARAGUA	13-févr.-9B	31-mars-00
BULGARIE (UE)	5-avr.-89	1-mai-90	NIGERIA	27-févr.-90	19-août-91
CAMBODGE	13-juil.-00	24-juil.-02	OMAN	17-oct.-94	4-juil.-96
CHILI	14-Juil.-92	24-juil.-94	OUGANDA	3-janv.-03	20-déc.-04
CHINE	30-mal-84	19-mars-85	OUZBEKISTAN	27-oct.-93	15-Juin-96
COREE DU SUD	28-déc.-77	1-févr.-79	PAKISTAN	1-juin-83	14-déc.-84
COSTA-RICA	8-mars-84	18-Juin-99	PANAMA	5-nov.-82	9-oct-85
CROATIE	3-Juin-96	5-mars-98	PARAGUAY	3D-nov.-78	11-déc.-80
CUBA	25-avr.-97	6-nov.-99	PERDU	6-oct.-93	30-maf-95
EGYPTE'	22-déc.-74	1-oct.-75	PHILIPPINES	13-sept.-94	13-Juin-95
EMIRATS ARABES UNIS	9-sept.-91	10-janv.-95	Négociation API	14-pin-fil	I•ju9.70
EQLJATEUR	7-sept-94	10-juin-96	POLOGNE (UE)	14-févr.-89	10-févr.-90
ESTONIE (UE)	14-mai-92	25-sept-95	QUATAR	8-juil.-96	27-juil.-00
Etats-Unis	25-nov.-59	21-déc.-60	REP DOMINICAINE	14-janv.-99	23-janv.-03
ETHIOPIE	25-juin-03	7-août-04	REP.TCHEQUE (UE)	13-sept-90	27-sept-91
GEORGIE	3-févr. -97	13-avr.-00	République démocratique du Congo	5-oct.-72	1-mars-75
GUATEMALA	27-mai-98	28-oct.-01	ROUMANIE (UE)	21-mars-95	20-juin-96
GUINEE EQUATORIALE	3-mars-B2	23-sept-83	Négociation API	16 déc. 78	ND
HAITI	23-mai-84	25-mars-85	SALVADOR (El Salvador)	20-sept.-78	12-déc.-92
HONDURAS	28-avr.-90	8-mars-01	SINGAPOUR	8-sept-75	18-oct.-76
HONG-KONG	30-nov.-95	30-mal-97	SLOVAQUIE (UE)	13-sept-90	27-sept.-91
HONGRIE (UE)	6-nov.-86	30-sept-87	SLOVENIE (UE)	11-févr.-9B	5-août-00
ILE MAURICE	22-mars-73	1-avr.-74	SOUDAN	31-Juil.-78	5-juil.-80
INDE	2-sept-97	17-mal-00	SRI LANKA	10-avr.-80	19-avr.-82
INDONESIE	14-juin-73	29-avr.-75	SYRIE	28-nov.-77	1-mars-79
IRAN	12-mai-03	12-nov.-04	TADJIKISTAN	4-déc.-02	24-août-04

ISRAÈL	9-juin-83	11-janv.-85	TRIN1TE ET TOBAGO	28-oct.-93	15-mai-95
JAMAÏQUE	25-janv.-93	15-sept.-94	TUNISIE	20-oct-97	10-sept:99
JORDANIE	23-févr.-78	18-oct.-79	Négociation API	30 juin-72	30-Juin.72
KAZAKHSTAN	3-févr.-98	21-août-00	TURKMENISTAN	28-avr.-94	2-mai-96
KHIRGIZSTAN	2-juin-94	10-août-97	UKRAINE	3-mai-94	26-janv.-96
KOWEIT	27-sept-89	16-mai-91	URSS/ RUSSIE	4-juil.-89	18-Juil.-91
LAOS	12-déc.-89	8-mars-91	URUGUAY	14-oct.-93	9-juil.-97
LETTONIE (UE)	15-mai-92	1-oct.-94	VENEZUELA	2-juil.-01	15-avr.-04
LIBAN	28-nov.-96	29-oct.-99,	VIETNAM	26-mai-92	10-août-94
LIBERIA	23-mars-79	22-Janv.-82	YEMEN	27-avr.-84	19-juil.-91
LIBYE	19-avr.-04	29-janv:06	ex-YOUGOSLAVIE	28-mars-74	3-mars-75
LITUANIE (UE)	23-avr.-92	27-mars-95	(Serbie)		
MACEDOINE	28-janv.-98	31-mars-00			
MADAGASCAR	25-juil.-03	17-avr.-05			

ANNEXE 2
API SIGNES en 2007 et 2008 6 Etapes de ratification

Pays signataire	Date de signature	Etape de ratification	Contexte
CHINE	26 novembre 2007	Conseil des Ministres du 1er octobre - projet de loi enregistré à l'Assemblée Nationale	API signé à Pékin par le Ministre de ['Economie, des Finances et de l'emploi, en marge de la visite du Président de la République française en Chine. Cet accord, lorsqu'il entrera en vigueur, se substituera à l'accord signé en 1984
DJIBOUTI	13 décembre 2007	Attente passage en Conseil d'Etat	API signé en marge de fa visite officielle à Paris du Président djiboutien, M. Ismail Omar GUELLEH.
GUINEE	10 juillet 2007	Conseil des Ministres du 1er octobre - projet de loi enregistré à l'Assemblée Nationale	API signé le 10 juillet 2007 par l'Ambassadeur de France.
KENYA	4 décembre 2007	Conseil des Ministres du 1er octobre - projet de foi enregistré à l'Assemblée Nationale	API signé à Nairobi, par l'Ambassadeur de France avant les élections au Kenya.
SENEGAL	26 juillet 2007	Attente passage en Conseil d'Etat	API signé à Dakar, par le secrétaire d'Etat auprès du ministère des Affaires étrangères et européennes chargé de la Coopération et de la Francophonie, en marge de la visite du Président de la République française au Sénégal
SEYCHELLES	29 mars 2007	Attente passage en Conseil d'Etat	API signé à Victoria par la Ministre déléguée à la Coopération, au Développement et à la Francophonie
ANGOLA	24 juin 2008	Attente passage en Conseil d'Etat	API signé le 24 juin 2008 à Paris, par la Secrétaire d'Etat chargée du Commerce extérieur, à la suite de la visite du Président de la République française en Angola.

ANNEXE VIII

**Règles d'indemnisation pour dommages matériels
des agents en poste à l'étranger en cas d'événements de force majeure**

25 septembre 2008

(Source : Fiche communiquée par DGA/DAF/1/INT (sept. 2008)

Certains agents de l'Etat français (titulaires ou contractuels) peuvent parfois être confrontés, à l'étranger, à des situations engendrant des pertes matérielles. Ils peuvent, dans ce cas, bénéficier d'une garantie de la part de leur Administration, mais cette garantie est exceptionnelle.
Ces agents peuvent bénéficier d'une réparation, à titre gracieux, pour dommages matériels causés aux biens indispensables au séjour à l'étranger, biens mobiliers et effets personnels dont la perte ou la destruction est une conséquence directe d'un événement de force majeure.
Ils peuvent également être indemnisés de la perte de leur véhicule personnel.
Ils ne peuvent pas prétendre à une indemnisation lorsque la perte d'effets ou d'objets mobiliers résulte d'un risque de navigation maritime ou aérienne.
Cette indemnisation intervient en subsidiarité par rapport à une assurance qui couvrirait les mêmes dommages.

I. PERSONNELS CONCERNES ET CHAMP D'APPLICATION

Peuvent prétendre à une indemnisation, **l'ensemble des agents titulaires ou contractuels recrutés à Paris et rémunérés par un Département ministériel**, y compris les volontaires internationaux et les agents détachés auprès de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE).
Ne peuvent y prétendre les personnels recrutés à l'étranger sur des contrats de travail soumis au droit local.

II. DETERMINATION DES BASES MATERIELLES DE L'INDEMNISATION

1) Les biens retenus dans le calcul de l'indemnité

La réparation ne concerne que les dommages matériels causés **aux biens mobiliers et effets personnels, détruits ou perdus, nécessaires pour assurer leur mission à l'étranger.**

Ne peuvent donc pas être pris en compte dans le calcul de l'indemnité :

- la perte d'espèces étrangères ou françaises,
- les dommages causés aux biens immobiliers dont un agent serait propriétaire,
- l'atteinte à l'intégrité physique sans préjudice de l'application de la législation française en vigueur en matière de dommages corporels,
- les objets de valeur : bijoux, parfums, alcools, argenterie, tableaux, objets d'art...,
- les objets de décoration : bibelots, artisanat...
- les articles de sport : vélos, accessoires de tennis, piscine...
- les denrées alimentaires
- les produits d'entretien : produits ménagers, produits cosmétiques...

Les véhicules personnels ne sont indemnisables qu'à raison de un par foyer fiscal.
Certains biens sont limités au nombre de un par foyer : il s'agit des téléviseurs, magnétoscopes, caméscopes, chaîne hi-fi, appareils photos, machines à laver, sèche-linge, congélateurs, gazinière...

Les climatiseurs ne sont acceptés qu'au nombre de un par chambre à coucher.
Pour plus de détails, voir la liste non exhaustive des biens indemnisables en Annexe n° 4. 2) Le calcul de l'indemnité

2.1. Application d'un coefficient de vétusté aux objets mobiliers

Il est appliqué un **coefficient de vétusté de - 20 % (hors véhicule) à la valeur d'achat de l'ensemble des biens retenus.**

2.2. Indemnisation du véhicule personnel

L'estimation de la **valeur du véhicule** est effectuée par rapport à la cotation figurant à **l'argus automobile de la métropole**, le mois précédant le sinistre. Les véhicules non cotés à l'argus et de plus de 10 ans sont estimés à une valeur forfaitaire de 2.000 €. Les véhicules non-côtés et de moins de 10 ans feront l'objet d'une estimation par l'Administration.
S'il s'agit d'une demande de remboursement de frais de réparation des dommages causés à un véhicule, il conviendra de faire figurer au dossier les factures acquittées. Le remboursement ne pourra pas excéder la valeur vénale du véhicule comme estimé ci-dessus.

2.3. Application d'un plafond d'indemnisation

Le montant de l'indemnisation sera fixé, conformément aux règles énoncées aux points 2.1. et 2.2., par décision de l'Administration de tutelle **visée par le Contrôleur financier** auprès de ce ministère :

- dans la limite d'un plafond unique applicable pour les biens personnels des agents titulaires ou contractuels, quelle que soit leur catégorie. Il sera fixé en fonction du montant autorisé par **le Ministère du budget des comptes publics et de la fonction publique** (y compris le véhicule personnel).
  Ce montant plafond est majoré de + 15 % pour le conjoint ou le partenaire lié par un PACS et de + 15 % par enfant à charge.
  Ces majorations s'appliquent dans le cadre où l'agent de l'Etat français est en mesure de justifier la présence de son conjoint ou de son partenaire au titre d'un PACS et/ou de ses enfants à ses côtés pendant sa prise de fonctions en poste ou dans les six mois suivant celle-ci, et au moment des faits justifiant la force majeure.
- dans la limite d'un plafond unique applicable pour les biens personnels des volontaires internationaux. Il est fixé à 4 600 € (y compris le véhicule personnel).

III. DATE LIMITE D'ADMISSION DES DOSSIERS

La lettre de demande d'indemnisation doit parvenir à l'administration centrale dans les **quatre mois à compter de la date de début des événements générateurs des sinistres. Le délai retenu pour le dépôt des dossiers est limité à six mois à compter de la date de la lettre de demande d'indemnisation".**
La fiche de situation (Annexe n° 2) et les quatre attestations (Annexe n° 3) sont obligatoires pour toute demande d'indemnisation pour cause de force majeure.

IV. IMPUTATION BUDGETAIRE

L'imputation budgétaire d'une indemnisation pour cause de force majeure est effectuée sur le programme 105-02 compte PCE 6222 pour les agents du département ministériel et sur le compte 671-8 « autres charges exceptionnelles sur opérations de gestion » pour les agents de l'AEFE.

V. CONSTITUTION DES DOSSIERS

L'indemnisation est subordonnée à la présentation des documents cités dans l'Annexe n° 1.

DOSSIERS D'INDEMNISATION POUR DOMMAGES MATERIELS DES AGENTS EN POSTE A L'ETRANGER EN CAS D'EVENEMENTS DE FORCE MAJEURE

ANNEXE N° 1

CONSTITUTIONS DES DOSSIERS

A/ Biens matériels

⇒ **Fiche de situation visée par le chef de mission** (Annexe n° 2), accompagnée le cas échéant de la photocopie du livret de famille ☐

⇒ **Déclaration sur l'honneur** signée (Annexe n° 3) ☐
⇒ **Demande d'indemnisation** signée (Annexe n° 3) ☐
⇒ **Déclaration de subrogation** signée (Annexe n° 3) ☐
⇒ **Déclaration de renonciation** signée (Annexe n° 3) ☐

⇒ **Nomenclature des objets perdus** avec l'indication de la **valeur d'achat** de chacun d'eux (en Euros), accompagnée, dans la mesure du possible, des factures correspondantes ☐

⇒ **Relevé d'Identité Bancaire** ☐

⇒ **Attestation de non prise en charge de l'assurance** ☐

B/ Véhicule

⇒ **Carte grise**[(1)] ☐

⇒ **Attestation de non prise en charge de l'assurance** ☐

[(1)] ou, le cas échéant, **attestation sur l'honneur** précisant le plus de détails possible sur le véhicule (marque, type du véhicule, date 1ère mise en circulation, nombre chevaux fiscaux, kilométrage, etc.) nécessaires à toute estimation financière.

ANNEXE N° 2

FICHE DE SITUATION

NOM :

....

Prénom :

....

Position administrative et familiale **au moment des faits**

Fonctionnaire ☐ *précisez l'Administration de tutelle*.....
Agent contractuel ☐ *précisez l'Administration de tutelle*.....
Volontaire international ☐
Autre ☐

Fonctions :

....

Marié(e) ☐ PACS ☐ Célibataire ☐

Avez-vous des enfants à charge (- de 21 ans) ? OUI ☐ NON ☐
Si oui Combien ? ☐
Résidaient-ils à l'étranger avec vous ? OUI ☐ NON ☐
Si oui[95], Combien ? ☐

Logement **au moment des faits**

Adresse : ....
....

Logement privé meublé ☐ Parc locatif public meublé ☐

Logement privé non meublé ☐ Parc locatif public non meublé ☐

Adresse actuelle : .....
.....

Téléphone : ..... **Fax :**
.....

[95] Obligation de compléter votre dossier d'indemnisation avec une photocopie du livret de famille

.....

E-mail :

.....
...

VISA CHEF DE MISSION

ANNEXE N° 3

_____

DÉCLARATION SUR L'HONNEUR

Je, soussigné(e), ***Nom de l'intéressé(e)***, déclare sur l'honneur que la liste ci-jointe des objets perdus est bien celle de mes biens personnels pour lesquels je sollicite du Département une réparation des dommages matériels que j'ai subis du fait des événements qui se sont déroulés à *Ville (Pays),* en *date du préjudice* ; et pour lesquels il n'y a eu ni remboursement quelconque ni de possibilité de récupération ni d'indemnisation de déménagement.

Pour service ce que de droit.

Fait à le
Signature

_____

DEMANDE D'INDEMNISATION

Je, soussigné(e), ***Nom de l'intéressé(e)***, ai l'honneur de solliciter du Département une réparation des dommages matériels que j'ai subis du fait des événements qui se sont déroulés à *Ville (Pays*), en *date du préjudice*.

Fait à le
Signature

_____

DÉCLARATION DE RENONCIATION

Je, soussigné(e), ***Nom de l'intéressé(e)***, déclare par la présente, renoncer à toute action en justice contre l'État français pour le préjudice matériel que j'ai subi lors des événements qui se sont déroulés à *Ville (Pays*), en *date du préjudice*.

Fait à le
Signature

_____

DÉCLARATION DE SUBROGATION

Je, soussigné(e), ***Nom de l'intéressé(e)***, déclare subroger l'État français dans tous mes droits à obtenir, de toute personne physique ou morale, de droit public ou privé, française ou étrangère, une réparation en nature ou en espèces du préjudice matériel que j'ai subi lors des événements qui se sont déroulés à *Ville (Pays*), en *date du préjudice*.

Fait à le
Signature

ANNEXE N° 4

LISTE NON EXHAUSTIVE DES BIENS INDEMNISABLES

- **Salle à manger :** Table, chaise, buffet, bahut, lustre, rideaux
- **Salon :** Canapé, fauteuil, table basse, lampe, lampadaire, lustre, bahut, rideaux
- **Chambre :** Lit, sommier, matelas, oreiller, linge couverture, couette, table de chevet, armoire, commode, glace murale, lampe de chevet, lustre, rideaux, moustiquaire
- **Cuisine :** Vaisselle, linge de cuisine, lave vaisselle, cuisinière, micro-ondes, filtre à eau, robots, grille pain, cafetière électrique, réfrigérateur, congélateur, lave linge, sèche linge (1 par foyer)
- **Salle de bain :** Linge de toilette, rasoir électrique, sèche cheveux, tondeuse à cheveux (1 par foyer)

- **Vêtements, chaussures**
- **Electronique :** Chaîne HIFI, lecteur K7, lecteur CD, lecteur DVD, téléviseur, décodeur + antenne parabolique, radio réveil, poste radio, boîtier de prises anti-foudre (1 par foyer)
- **Informatique :** Ordinateur de bureau (unité centrale, écran, clavier, onduleur, souris) ou ordinateur portable (1 par agent) - Imprimante, scanner, modem, boîtier de prises anti-foudre (1 par foyer)
- **Téléphonie :** Téléphone fixe ou téléphone fax, répondeur, fax (1 par foyer) - Téléphone portable (1 par agent)
- **Photographie :** Appareil photo, caméscope, objectif, zoom, jumelles (1 par foyer)
- **Accessoires divers :** Fer à repasser, table à repasser, aspirateur (1 par foyer)

Matériel pour bébé - Régulateur de tension (1 par pièce habitable)

- **Loisirs :** K7, CD, DVD, livres, disques, jouets enfants
- **Mobilier de jardin :** Table, chaise, fauteuil, canapé
- **Climatisation :** Air cooler, split unit, climatiseur et télécommande (1 par pièce hors cuisine et salle de bain) - Chauffage d'appoint (1 par pièce)
- **Distribution électrique :** Groupe électrogène

LISTE NON EXHAUSTIVE DES BIENS NON INDEMNISABLES

- **Objets de valeur :** Bijoux, parfums, alcools, argenterie, tableaux, objets d'art...,
- **Objet de décoration :** Bibelots, artisanat...
- **Articles de sport :** Vélos, accessoires de tennis, piscine…

- **Denrées alimentaires**
- **Produits d'entretien :** Produits ménagers, produits cosmétiques…
- **Médicaments**
- **Perte d'espèces étrangères ou françaises**
- **Dommages causés aux biens immobiliers dont un agent serait propriétaire**
- **Photographies**
- **Atteinte à l'intégrité physique sans préjudice de l'application de la législation français en vigueur en matière de dommages corporels**

VÉHICULE PERSONNEL

L'estimation de la **valeur du véhicule** est effectuée par rapport à la cotation figurant à l**'argus automobile de la métropole**, le mois précédant le sinistre. Les véhicules non cotés à l'argus et de plus de 10 ans sont estimés à une valeur forfaitaire de **2.000 €**. Les véhicules non-côtés et de moins de 10 ans feront l'objet d'une estimation par l'Administration.

S'il s'agit d'une demande de remboursement de frais de réparation des dommages causés à un véhicule, il conviendra de faire figurer au dossier les factures acquittées. Le remboursement ne pourra pas excéder la valeur vénale du véhicule comme estimé ci-dessus.

ANNEXE IX

LISTE DES QUESTIONS PARLEMENTAIRES relatives à l'indemnisation de dommages matériels

Numéro	Auteur	Date dépôt JO Sénat	Sujet	Date Réponse JO Sénat
16753	Charles de Cuttoli	08/08/1991	Enseignants français en Irak : indemnisation des dommages matériels	12/03/1992
17877	Charles de Cuttoli	17/10/1991	Budget du ministère des affaires étrangères : fonds de secours pour les Français de l'étranger	26/12/1991
19255	Charles de Cuttoli	26/12/1991	Indemnisation des Français du Zaïre	23/04/1992
19725	Xavier de Villepin	06/02/1992	Indemnisation des Français de l'étranger rapatriés pour troubles politiques	09/04/1992 -
20355	Xavier de Villepin	19/03/1992	Indemnisation des biens des Français à la suite des événements du Koweït, du Libéria et du Zaïre	04/06/1992
23182	Charles de Cuttoli	22/10/1992	Recensement des biens français spoliés à l'étranger	07/01/1993
00066	Louis Souvet	22/04/1993	Sécurité des personnes et des biens pour les nationaux expatriés	17/06/1993
00244	Charles de Cuttoli	29/04/1993	Français salariés victimes d'événements politiques à l'étranger	20/10/1994
07868	Xavier de Villepin	22/09/1994	Droit à indemnisation des biens des Français de l'étranger affectés par des événements politiques	20/10/1994 -
08262	Charles de Cuttoli	27/10/1994	Indemnisation des Français de l'étranger victimes de spoliations de leurs biens	24/11/1994
22206	Jean-Pierre Cantegrit	02/05/1997	Indemnisation des Français rapatriés de Centrafrique	Question caduque
11887	Jean-Pierre Cantegrit	05/11/1998	Indemnisation des préjudices subis par les Français ayant résidé en Centrafrique	21/01/1999

12408	Charles de Cuttoli	26/11/1998	Indemnisation des Français de l'étranger victimes d'événements politiques graves	25/02/1999
17674	Emmanuel Hamel	01/07/1999	Sécurité des expatriés : création d'un fonds d'indemnisation lié aux événements politiques	05/08/1999
07647	Christian Cointat	22/05/2003	Français victimes de catastrophes naturelles à l'étranger	Caduque
19734	Christian Cointat	13/10/2005	Français victimes de catastrophes naturelles à l'étranger	Caduque
24203	Robert del Picchia	10/08/2006	Indemnisation des Français du Liban	15/03/2007
0127G	Richard Yung	16/05/2008	Création d'un fonds d'indemnisation en faveur des Français de l'étranger	16/05/2008
03483	Christian Cointat	21/02/2008	Assurance indemnisation des Français de l'étranger spoliés	24/07/2008
05558	Richard Yung	18/09/2008	Indemnisation des dommages subis à l'étranger	11/12/2008
07367	Joëlle Garriaud-Maylam	05/02/2009	Solidarité envers les Français de Madagascar	/03/2009
07574	Richard Yung	19/02/2009	Création d'un fonds d'indemnisation en faveur des Français de l'étranger	En attente de réponse

ANNEXE X

N°529

SENAT

SESSION ORDINAIRE DE 1997-1998

Annexe au procès-verbal *de* la séance du 30 juin 1998

PROPOSITION DE LOI

portant création d'un **fonds de garantie** *destiné à l'***indemnisation des Français établis hors de France** *victimes d'événements politiques graves dans leur pays de résidence,*

PRESENTEE

Par MM. Jacques HABERT, Hubert DURAND-CHASTEL et André MAMAN,

Sénateurs.

(Renvoyée à la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement).

Français de l'étranger

EXPOSE DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Voici un peu plus d'un an, Brazzaville, lieu symbolique, rallié dès l'été de 1940 à la France combattante, d'où le Géneral de Gaulle définit, en janvier 1944, les rapports nouveaux de la France avec ses territoires africains, Brazzaville, l'ancien chef-lieu de l'Afrique équatoriale française devenue en 1963 la capitale du Congo indépendant, Brazzaville, soudain, le 8 juin 1997 et les jours suivants, se trouvait prise dans un violent conflit politique qui, bientôt, dégénérait en guerre civile.

Dans le désordre général, nos compatriotes se voyaient menacés, agressés, pillés. En quelques heures, nombre d'entre eux -dont certains installés au Congo depuis plusieurs générations - perdaient leurs biens, leurs maisons, leurs entreprises, tous les fruits de leurs années de labeur. Leurs vies étaient en danger. Venues à leur secours, les forces d'intervention rapide de l'armée française réussirent à les sortir de ce piège. Mais, obligés de partir en quelques instants, ils durent tout abandonner !

Depuis, la plupart de ces rapatriés forcés vivent en France (tout en gardant l'espoir et la volonté de retourner dans leur pays et notamment à Brazzaville, dès que les conditions le permettront). Leur réinsertion a été des plus difficiles : beaucoup ne possédaient pas les documents qui leur auraient permis de bénéficier des aides normalement accordées à leurs compatriotes de la métropole. La mère-patrie les a accueillis, mais ce n'est qu'après de longues et multiples démarches qu'ils ont pu obtenir des prestations sociales minimales. Ils espéraient des compensations pour tout ce qu'ils avaient perdu. Mais c'est en vain qu'ils ont attendu une quelconque indemnisation : rien n'est arrivé.

La cause de cette carence est que la législation française est muette sur ce point. Aucune loi, aucun texte, ne permet d'indemniser les victimes de tels événements. Il existe là une grave lacune qu'il faut combler, une injustice qu'il faut réparer. La présente proposition de loi s'y efforce.

Une proposition analogue, dont le premier signataire était le même, avait été déposée au Sénat le 9 octobre 1990, à la suite des événements du Koweït. Elle était paraphée par les douze sénateurs des Français établis hors de France. Les trois signataires de la présente proposition de loi auraient souhaité qu'il en fût de même cette fois-ci. Cela n'a pas été possible. La proposition de 1990 n'ayant pas été agréée, et les objections qui lui avaient été opposées demeurant les mêmes en 1998, il a été estimé qu'une demande semblable n'avait aucune chance d'aboutir, et donc qu'il était inutile de la réitérer.

Cependant, il s'agit là d'une question de principe. Nous pensons que dans la situation planétaire actuelle, il est indispensable de prévoir des possibilités d'indemnisation et de créer un fonds de garantie pour les Français résidant à l'étranger. C'est cette nécessité, ce principe, que notre proposition de loi veut affirmer.

L'enjeu est d'autant plus crucial qu'à l'heure de la mondialisation des échanges, et alors que la francophonie traverse des heures difficiles, jamais la présence de Français établis hors de France n'a été aussi souhaitable qu'actuellement et aussi importante pour l'avenir. Le monde actuel est agité par des foyers d'instabilité et de tensions de plus en plus nombreux. Ceci est vrai notamment dans des pays avec lesquels la France entretient des biens historiques et affectifs particuliers, comme l'Algérie, le Tchad, le Cambodge et aujourd'hui les deux Républiques du Congo.

Les coups d'état, guerres civiles et autres secousses politiques, avec leurs cortèges de violences, de confiscations, de pillages et d'autres exactions risquent, bien évidemment, de décourager ceux de nos compatriotes qui ont accepté de servir les intérêts de la France au-delà de nos frontières.

Il faut mettre fin à un paradoxe, qui est le suivant : alors que chacun reconnaît qu'il est indispensable que des Français se trouvent à l'extérieur pour défendre nos intérêts économiques et culturels, alors que nos gouvernements encouragent nos concitoyens, particulièrement les jeunes, à s'expatrier, et alors, par ailleurs, que le préambule de la Constitution de 1946, repris par celui de 1958, proclame la solidarité de tous les Français devant les charges résultant de calamités publiques, les communautés françaises résidant à l'étranger sont abandonnées lorsqu'elles perdent brusquement leurs biens en raison d'événements imprévus et brutaux.

La solidarité nationale, inscrite dans les Constitutions, n'est pas seulement un principe. Elle existe vraiment et elle a trouvé son application dans plusieurs circonstances de la vie du pays : indemnisation des personnes sinistrées à la suite de catastrophes naturelles, ou, plus simplement d'intempéries comme le gel ou la grêle, aide aux victimes d'accidents de circulation ou de chasse lorsque le responsable des dommages est inconnu ou non assuré, création de fonds destinés à indemniser les victimes du terrorisme, ou celles du sang contaminé. Les fonctionnaires en poste à l'étranger reçoivent, pour leur part, une indemnisation lorsqu'ils perdent des biens lors d'événements survenant dans le pays où ils exercent leurs fonctions. Pourquoi une disposition analogue n'existe-t-elle pas pour les autres catégories de nos compatriotes ?

L'équité exige qu'un fonds de garantie soit enfin créé pour que les Français résidant à l'étranger, victimes d'une perte de tout ou partie de leur patrimoine résultant de graves événements politiques, soient, eux aussi, indemnisés.

L'existence d'un tel fonds permettra, non seulement de rassurer nos compatriotes établis dans des régions instables, mais également d'encourager les Français désireux de partir s'installer à

l'étranger, autrement dit tous ceux que les risques d'une soudaine ruine pourraient faire renoncer à une expatriation dont chacun reconnaît l'utilité pour la France.
Telles sont les raisons pour lesquelles, dans un esprit de solidarité et de justice, la présente proposition de loi est soumise à votre approbation.

PROPOSITION DE LOI

Article 1er - Il est créé un fonds de garantie public chargé d'indemniser les personnes physiques de nationalité française qui, au moment où elles résident hors de France, sont victimes d'événements politiques graves entraînant la perte totale ou partielle de leurs biens.

Article 2 - Ce fonds, doté de la personnalité civile, est alimenté par des crédits nécessaires et suffisants prélevés sur le budget de l'Etat. Il est subrogé à concurrence des sommes versées, dans les droits que possèdent les victimes contre toute personne physique ou morale responsable des dommages à indemniser.

Article 3 - Les événements politiques graves, ayant affecté des Français résidant à l'étranger, sont constatés par arrêté interministériel qui détermine les zones et les périodes où ont eu lieu ces événements, ainsi que la nature des dommages résultant de ceux-ci et ouvrant droit à indemnisation par le fonds de garantie institué à l'article 1er de la présente loi.

Article 4 - Pour bénéficier d'une indemnisation, les victimes doivent adresser au fonds de garantie une demande justifiant de leurs préjudices, dans un délai de six mois à compter de la date de publication de l'arrêté interministériel.

Article 5 - Sauf disposition contraire, les modalités de constitution et les règles de fonctionnement du fonds de garantie sont fixées par décret en Conseil d'Etat.

Article 6 - Les dispositions de la présente loi sont applicables aux événements survenus depuis le 1er janvier 1997.

Article 7 - Les dépenses résultant de la présente loi sont couvertes par une augmentation à due concurrence des droits prévus à l'article 575 A du code général des impôts.

ANNEXE XI

N° 224

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

Rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 8 février 2008

Enregistré à la Présidence du Sénat le 4 mars 2008

PROPOSITION DE LOI

tendant à la **création** *d'un* **fonds** *de* **solidarité** *pour les* **Français établis** *à l'***étranger victimes** *de* **catastrophes naturelles** *ou de* **crises politiques graves***,*

PRÉSENTÉE

Par Mmes Joëlle GARRIAUD-MAYLAM, Paulette BRISEPIERRE, MM. Jean-Pierre CANTEGRIT, Christian COINTAT, Robert del PICCHIA, Louis DUVERNOIS, André FERRAND et Michel GUERRY,

Sénateurs

(Renvoyée à la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Dans un monde fragilisé par la multiplication des facteurs de risques (catastrophes naturelles, pandémies, de conflits géopolitiques, attentats terroristes), la protection et la sécurité des personnes et des biens sont un enjeu majeur pour tout État. Elles font partie de ses missions régaliennes.

Les 2 500 000 Français résidant hors de France, particulièrement vulnérables du fait notamment de leur éparpillement géographique, placent eux aussi la sécurité au premier rang de leurs préoccupations, d'autant plus que les sources de fracture et les crises qui en découlent se succèdent à un rythme accéléré.

Pour ne mentionner que quelques-unes des plus récentes, rappelons la crise en Côte d'Ivoire de novembre 2004 avec l'évacuation de nos ressortissants par les forces françaises de l'opération Licorne et le rapatriement de 8 000 d'entre eux. Le terrible raz-de-marée, un mois plus tard au Sri Lanka, aux Maldives et en Thaïlande avec la perte de 95 de nos ressortissants et le rapatriement de 2 000 de nos touristes. Lors de l'été 2005, la catastrophe aérienne de Maracaibo au Venezuela avec la disparition de 152 Français et le cyclone Katrina en Louisiane où 54 de nos compatriotes ont dû être secourus *in extremis* lors des inondations. Enfin à l'été 2006, le conflit au Sud Liban et le rapatriement de 14 000 personnes dont 11 000 Français.

Les dispositifs existant en matière de soutien à nos compatriotes expatriés

Les risques ne pouvant être circonscrits à des zones précises et restant largement imprévisibles, la mise en œuvre d'une politique publique de prévention et de sécurité des personnes et des biens en dehors du territoire national, qui incombe essentiellement au ministère des affaires étrangères, n'est pas une tâche aisée, et les progrès réalisés en ce domaine méritent d'être salués. Un budget de 2,63 millions d'euros a ainsi été consacré en 2006 à la sécurité des Français à l'étranger.

Des plans de sécurité, mis en œuvre dans 332 postes consulaires, sont régulièrement actualisés. À Paris, des unités spécialisées gèrent les situations de crise et un « Centre opérationnel d'appui à la gestion des crises » renforcera dès cette année les capacités de traitement et de coordination dans l'urgence.

Le rapatriement est la phase ultime en matière de protection des personnes. Le dispositif opérationnel français, auquel se joignent nos forces militaires, est reconnu comme l'un des plus efficaces des pays développés. Bien souvent, la protection et les secours apportés aux victimes dépassent largement le cadre de nos ressortissants. Beaucoup de nationaux d'autres pays ont ainsi bénéficié de l'aide française, et l'on peut regretter que le problème de la protection, de la prise en charge et éventuellement de l'évacuation des personnes ne soit pas traité et financé par un fonds spécifique au niveau de l'Union européenne.

Un rapatriement est toujours un traumatisme. Quitter un pays où l'on réside parfois depuis toujours, y laisser une activité professionnelle, de la famille, des amis et ses biens est une grande souffrance, souvent aggravée pour les binationaux. Le dispositif d'accueil d'urgence mis en place par notre gouvernement est ainsi particulièrement utile, mais insuffisant.

Un rapport d'information de l'Assemblée nationale publié en février 2007 établit un bilan des mesures de soutien prises en faveur de nos compatriotes de Côte d'Ivoire. Sur 8 000 Français rapatriés, 2 233 ont été pris en charge dès leur arrivée à l'aéroport de Roissy par le Comité d'entraide aux Français rapatriés (CEFR). Cet organisme, qui a joué un rôle essentiel d'accueil et de réinsertion des personnes isolées, a hébergé un demi millier de personnes dans ses centres jusqu'à leur réinsertion sur une période s'étalant sur deux ans et demi. Par ailleurs, des mesures exceptionnelles ont été décidées pour aider à la réinstallation des rapatriés (décrets des 10 et 23 décembre 2004 pris en application de la loi du 26 décembre 1961 relative à l'accueil et à la réinstallation des Français d'outre-mer). L'effort financier direct consenti par l'État aux rapatriés de Côte d'Ivoire s'est monté à 9,7 millions d'euros, soit, si l'on considère les 8 000 Français rapatriés, une aide de 1 212 euros par rapatrié. Une aide certes appréciable mais insuffisante pour envisager une réinstallation à l'étranger, comme le reconnaît le rapport d'information dans ses conclusions.

La nécessité d'aides plus ciblées pour une réinsertion ou à un redémarrage professionnel

Le premier souci de nos nationaux, une fois mis hors de danger, est de pouvoir reconstruire leur vie et reprendre leurs activités professionnelles. Beaucoup de nos compatriotes souhaitent ainsi repartir dans leur pays de résidence dès que la situation le permet, mais, ayant souvent tout perdu, ne peuvent réaliser ce projet.

Un soutien plus adapté aux enjeux de la mobilité internationale en période de crises s'avère donc indispensable.

Dès sa création en 1948, le Conseil supérieur des Français de l'étranger s'est préoccupé de la question des dommages de guerre et de la possibilité de couverture des risques afférents. Ce dossier de mise en place d'une assurance-indemnisation pour la perte des biens des expatriés a

été repris au début des années 1980, sous l'impulsion notamment des sénateurs des Français établis hors de France Paulette BRISEPIERRE, Charles DE CUTTOLI, Jacques HABERT, Paul d'Ornano et Xavier de Villepin. À la suite d'un voeu unanime du CSFE, une enquête d'opinion a été réalisée par le ministère des affaires étrangères, prouvant l'intérêt de nos compatriotes pour une telle protection. Mais, malgré des tentatives réitérées, aucune société d'assurance ne semble avoir voulu aller jusqu'au bout de la mise sur le marché d'un tel produit, même si le nombre de Français s'expatriant croît régulièrement et de façon importante depuis une dizaine d'années. Une assurance de ce type mise en place par la Suisse pour ses compatriotes de l'étranger, avec 6 000 cotisants dénombrés, n'a pas obtenu le succès escompté.

Le Président de la République a, pendant sa campagne électorale, inscrit au nombre de ses propositions l'étude de la mise en oeuvre d'une assurance-indemnisation pour les Français de l'étranger.

Il ne s'agit pas, bien entendu, pour l'État de se substituer à la responsabilité des autorités du pays dans lequel les pertes sont constatées. Nous n'ignorons pas non plus l'existence du fonds de garantie créé par la loi n° 90-589 du 6 juillet 1990 pour indemniser les victimes d'infractions, notamment à caractère terroriste.

Mais force est de constater que nos compatriotes touchés par la perte de leurs biens ne sont généralement pas couverts par ces dispositifs, et que de nombreux pays en proie à des situations de crise n'honorent pas leurs engagements au regard du droit international.

C'est pour cela qu'en vertu du principe d'équité, puisque le préambule de la Constitution proclame l'égalité et la solidarité de tous les Français devant les charges résultant de catastrophes, nous proposons que l'État s'engage en créant un fonds public permanent de solidarité (F2PS) pour les Français expatriés victimes de catastrophes naturelles ou troubles géopolitiques graves dans leur pays de résidence et contraints au rapatriement.

Cette aide destinée à aider à leur réinsertion et à leur reprise d'une activité professionnelle, se justifie pleinement par le risque de l'expatriation, mais aussi par les bénéfices que celle-ci apporte à l'ensemble de la Nation.

Cette mesure pourrait d'ailleurs se comparer à l'aide au retour proposée aux étrangers pour leur réinsertion dans leur pays d'origine, et ne représenterait qu'une petite fraction de cette aide, telle que visée par l'article 58 de la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale, qui met en place une aide à la réinsertion des anciens migrants dans leur pays d'origine.

Le financement du fonds de solidarité

Le fonds permanent de solidarité sera alimenté par la création d'une assurance volontaire qui pourrait être souscrite par les expatriés, avant leur départ à l'étranger ou par l'intermédiaire d'un consulat de leur pays de résidence, et qui serait garantie par l'État.

Il sera également abondé, éventuellement d'une manière transitoire, pendant les premières années de création de ce fonds, par une fraction du produit de l'établissement de passeports.

Il serait en effet cohérent que tout Français détenteur d'un passeport et donc appelé en principe à voyager en dehors du territoire de l'Union européenne participe ainsi à sa propre sécurité. Ce serait également un témoignage de la solidarité nationale envers ceux de nos compatriotes expatriés victimes de circonstances graves et imprévisibles.

Ce fonds pourrait également être abondé grâce à une fraction du produit des successions appréhendées par l'État à titre de déshérence.

En outre, l'article 768 du code civil disposant que « l'État recueille les successions, à défaut d'héritiers, par droit de déshérence », un amendement au projet de loi de finances pour 2003

de notre collègue Yann Gaillard a permis de soustraire une partie des recettes liées à ces successions au profit de la Fondation du Patrimoine. Rien ne semble pouvoir empêcher qu'une autre fraction du produit de ces successions revienne au fonds de solidarité ainsi créé. Un prélèvement de 10 % sur le produit de ces successions ne générerait en aucune manière de perte pour les recettes de l'État si les services compétents (Direction générale des Impôts et des Biens) font l'effort nécessaire pour rechercher et recouvrer ces successions en déshérence dans leur totalité et dans les délais les plus brefs possibles.

Enfin, un décret en Conseil d'État déterminera le montant et les modalités de versement de la contribution de solidarité.

Tels sont, Mesdames et Messieurs, les motifs de la présente proposition de loi que nous vous demandons de bien vouloir adopter.

PROPOSITION DE LOI

Article 1er - Il est créé un fonds de solidarité pour les Français établis à l'étranger, privés de tout ou partie de leurs ressources ou ayant perdu tout ou partie de leurs biens à la suite d'une catastrophe naturelle ou d'une crise politique grave. Ce fonds est notamment destiné à les aider à se réinsérer en France ou dans le pays étranger de résidence lorsque la situation le permet.

Article 2 - Le fonds, doté de la personnalité morale, est alimenté par des dons, legs et subventions publiques éventuelles, par le produit d'une cotisation spécifique à une assurance volontaire des expatriés, dont le taux est fixé par décret, par le produit d'une majoration de 10 % du tarif des passeports et par un prélèvement de 10 % sur le produit des successions en déshérence dans des conditions fixées par la loi de finances. Il est subrogé à concurrence des sommes versées, dans les droits que possèdent les victimes contre toute personne physique ou morale responsable des dommages à indemniser.

Article 3 - Un arrêté interministériel détermine les lieux et dates des catastrophes naturelles ou événements politiques graves dont ont été victimes nos compatriotes, ainsi que la nature des dommages résultant de ces événements et donnant droit à indemnisation ou secours.

Article 4 - Lorsque, en fin d'exercice, il est constaté un reliquat disponible non utilisé et non susceptible de l'être sur les ressources du fonds, tout ou partie de ce reliquat peut être affecté par fonds de concours au budget de la Mission Action extérieure de l'État afin d'abonder les fonds mis à la disposition des postes diplomatiques au titre de l'action sociale au bénéfice des Français de l'étranger se trouvant dans des situations difficiles.

Article 5 – Les éventuelles conséquences financières résultant pour l'État de l'application de la présente loi sont compensées, à due concurrence, par la création d'une taxe additionnelle aux droits visés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

ANNEXE XII

N° 356

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

Annexe au procès-verbal de la séance du 27 mai 2008

PROPOSITION DE LOI

visant à **assurer** *l'***indemnisation** *des* **dommages subis** *à l'***étranger***,*

PRÉSENTÉE

Par Mme Monique CERISIER-ben GUIGA, M. Richard YUNG, Mme Michèle ANDRÉ, MM. Bertrand AUBAN, Robert BADINTER, Jean BESSON, Mme Claire-Lise CAMPION, MM. Roland COURTEAU, Yves DAUGE, Jean-Pierre DEMERLIAT, Mme Christiane DEMONTÈS, M. Claude DOMEIZEL, Mme Josette DURRIEU, M. Bernard FRIMAT, Mme Annie JARRAUD-VERGNOLLE, MM. Serge LAGAUCHE, Serge LARCHER, Bernard PIRAS, Paul RAOULT, André ROUVIÈRE, Claude SAUNIER, Mme Patricia SCHILLINGER, MM. Jacques SIFFRE, Jean-Pierre SUEUR, Mme Catherine TASCA
et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés,

Sénateurs

(Renvoyée à la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

La présente proposition de loi a pour objet de modifier le code des assurances afin d'améliorer le régime d'indemnisation des dommages subis à l'étranger.

Elle vise notamment à confier de nouvelles missions au Fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions (FGTI). Cet organisme de droit privé créé en 1986 et dont les compétences ont été élargies en 1990 est chargé d'indemniser les victimes d'actes de terrorisme et d'infractions multiples (agressions, coups et blessures volontaires ou involontaires, viols, traite des êtres humains, vols, extorsion de fonds, etc.).

Le FGTI n'indemnise pas seulement les victimes de préjudices résultant d'actes survenus sur le territoire français. Certains dommages subis à l'étranger peuvent être indemnisés. Par conséquent, les 2,3 millions de Français établis hors de France peuvent saisir, directement ou indirectement, le fonds. C'est le cas également des Français de passage qui ont subi des dommages lors de leur séjour à l'étranger. Tel fut le cas, par exemple, des proches des quatre touristes tués par des hommes armés dans le désert mauritanien, le 24 décembre 2007. Grâce au travail remarquable réalisé par les personnels du fonds de garantie, ils ont pu être indemnisés quatre jours seulement après le drame.

Toutefois, la situation actuelle n'est pas pleinement satisfaisante car de nombreux dommages survenus à l'étranger ne sont pas indemnisés par le FGTI.

Les événements dramatiques qui ont frappé à l'étranger nombre de nos concitoyens au cours des dernières années (crise ivoirienne, tsunami en Asie du sud-est, guerre au Liban, etc.) prouvent l'impérieuse nécessité d'élargir les cas dans lesquels il est fait appel à la solidarité nationale.

Lors de la crise en Côte d'Ivoire, en novembre 2004, l'État était venu en aide à nos compatriotes rapatriés. Cependant, les autorités avaient « privilégié les mesures d'accueil et de réinstallation des personnes en France par rapport aux mesures d'indemnisation »[1(*)]. Or, parmi les plus de 8 000 Français qui avaient dû fuir les violences et être rapatriés, nombreux étaient ceux qui avaient subi des pertes matérielles considérables et n'avaient pas pu être indemnisés par leurs compagnies d'assurance, qui avaient considéré que ces événements relevaient d'un risque politique ; risque qui est actuellement exclu des contrats d'assurance.

Jusqu'à présent, seuls les Français rapatriés du Koweït lors de la guerre du Golfe, en 1991, ont pu bénéficier d'une indemnisation de leurs dommages matériels. Cependant, dans ce cas, c'est la solidarité internationale qui avait joué dans la mesure où deux résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies avaient permis la création d'un fonds d'indemnisation, alimenté par des prélèvements sur les recettes pétrolières irakiennes, et d'une commission chargée d'indemniser les dommages subis par les États étrangers ainsi que les personnes physiques et morales.

Depuis de nombreuses années, les représentants des Français établis hors de France demandent, en vain, l'extension du champ des procédures d'indemnisation actuelles.

La présente proposition de loi vise à répondre à cette attente. Elle fait appel au principe de solidarité nationale pour les dommages corporels liés à des événements exceptionnels (guerres, mouvements insurrectionnels, etc.) ou à des catastrophes environnementales. Elle en fait de même pour les dommages matériels dus à de tels événements mais dans de strictes limites conformes au principe de l'équité selon lequel toutes les situations ne peuvent légitimement être traitées de la même façon. Pour ces dommages, elle conjugue la solidarité nationale à l'assurance en imposant aux entreprises d'assurance de les couvrir.

Afin de compenser les dépenses supplémentaires occasionnées par l'élargissement des compétences du FGTI, il est prévu la création d'un prélèvement sur les droits de chancellerie et sur les contrats d'assistance à l'étranger.

Tels sont les motifs pour lesquels il vous est proposé d'adopter la présente proposition de loi.

Il s'agit :

- à l'**article 1er**, d'ouvrir le champ de l'indemnisation aux victimes de catastrophes naturelles pour les dommages corporels et matériels subis à l'étranger.
- à l'**article 2**, d'élargir l'intitulé du chapitre VI du titre II du livre Ier du code des assurances.
- à l'**article 3**, d'ouvrir droit à indemnisation pour les dommages corporels subis à l'étranger du fait d'événements exceptionnels tels que des guerres ou des violences collectives.
- à l'**article 4**, d'ouvrir ce même droit pour les dommages matériels sous la réserve de deux conditions (un niveau de ressources inférieur à un plafond et une situation matérielle grave) et d'obliger les entreprises d'assurance à proposer et à accepter la couverture de ce type de dommages. Il s'agit également de rendre possible la saisine du bureau central de tarification en cas de refus d'assurance.
- à l'**article 5**, d'ouvrir droit à une indemnisation pour les dommages aux personnes et aux biens provoqués par une catastrophe technologique.
- aux **articles 6 et 7**, de compléter les dispositions du code des assurances relatives au fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et autres infractions (FGTI). Il s'agit en particulier d'élargir le financement de ce fonds en prévoyant un prélèvement sur les contrats d'assistance à l'étranger et sur les droits de chancellerie.

- à l'**article 8**, d'étendre la garantie de l'État aux opérations de la caisse centrale de réassurance relatives aux dommages visés aux articles précédents.
- à l'**article 9**, de compenser les conséquences financières qui pourraient éventuellement résulter de l'application de la présente proposition de loi.

PROPOSITION DE LOI

Article 1er - Le chapitre V du titre II du livre Ier du code des assurances est complété par un article L. 125-7 ainsi rédigé :

« *Art. L.125-7* - Les dommages aux personnes et aux biens subis à l'étranger par des personnes de nationalité française et par leurs ayants droit quelle que soit leur nationalité, et provoqués par des catastrophes naturelles, au sens du présent chapitre, sont indemnisés dans les conditions définies aux articles L. 422-1 à L. 422.3. »

Article 2 - L'intitulé du chapitre VI du titre II du livre Ier du même code est ainsi rédigé :

« L'assurance contre les actes de terrorisme et les dommages subis à l'étranger en raison de certains événements exceptionnels ».

Article 3 - L'article L. 126-1 du même code est ainsi rédigé :

« *Art. L. 126-1* - Les victimes d'actes de terrorisme commis sur le territoire national, les personnes de nationalité française victimes à l'étranger de ces mêmes actes ainsi que leurs ayants droit, quelle que soit leur nationalité, les personnes de nationalité française victimes à l'étranger, de dommages corporels dus à des guerres, des violences collectives, des décisions administratives ou de justice manifestement contraires aux principes généraux du droit, de refus ou défaillances manifestes d'application du droit, d'expulsions motivées par la qualité de Français, ainsi que leurs ayants droit, quelle que soit leur nationalité, sont indemnisés dans les conditions définies aux articles L. 422-1 à L. 422-3.

« La réparation peut être refusée ou son montant réduit à raison de la faute de la victime. »

Article 4 - La section II du chapitre VI du titre II du livre Ier du même code est complétée par deux articles L. 126-4 et L. 126-5 ainsi rédigés :

« *Art. L. 126-4* - Les personnes de nationalité française victimes à l'étranger de dommages matériels directs dus aux guerres et violences collectives, de situation d'insécurité prolongée les obligeant à abandonner leur résidence ou leur activité économique, de décisions administratives ou de justice manifestement contraires aux principes généraux du droit, de refus ou défaillances manifestes d'application du droit, d'expulsions motivées par la qualité de Français et de catastrophe environnementale d'origine humaine ainsi que leurs ayants droit, quelle que soit leur nationalité, sont indemnisés dans les conditions définies aux articles L. 422-1 à L. 422-3 lorsque leurs ressources sont inférieures à un plafond annuel fixé par décret et lorsqu'elles se trouvent dans une situation matérielle grave. L'indemnisation est au maximum égale au quintuple du montant de ce plafond de ressources.

« *Art. L. 126-5* - Les entreprises d'assurance exerçant leurs activités en France sont tenues de proposer des contrats couvrant les dommages définis à l'article L. 126-4.

« Toute personne qui, ayant sollicité la souscription d'un tel contrat, se voit opposer un refus, peut saisir le bureau central de tarification mentionné à l'article L. 212-1 qui fixe le montant de la prime moyennant laquelle l'entreprise d'assurance intéressée est tenue de garantir le risque qui lui a été proposé. Le bureau central de tarification peut, dans des conditions fixées

par décret en Conseil d'État, déterminer le montant d'une franchise qui reste à la charge de l'assuré. »

Article 5 - Le chapitre VIII du titre II du livre Ier du même code est complété par un article L. 128-5 ainsi rédigé :

« *Art. L. 128-5* - Les dommages aux personnes et aux biens subis à l'étranger par des personnes de nationalité française et par leurs ayants droit quelle que soit leur nationalité et provoqués par la survenance d'un accident dans une installation qui relèverait en France du titre Ier du livre V du code de l'environnement sont indemnisés dans les conditions définies aux articles L. 422-1 à L. 422-3. »

Article 6 - L'article L. 422-1 du même code est ainsi rédigé :

« *Art. L. 422-1* - Pour l'application des articles L. 125-7, L. 126-1, L. 126-4 et L. 128-5, la réparation intégrale des dommages résultant d'une atteinte à la personne et aux biens est assurée par l'intermédiaire du fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions.

« Ce fonds, doté de la personnalité civile, est alimenté par un prélèvement sur les contrats d'assurance de biens, sur les contrats d'assistance à l'étranger de quelque nature qu'ils soient, et sur les droits de chancellerie à percevoir dans les chancelleries diplomatiques et consulaires, dans des conditions définies par décret en Conseil d'État, qui fixe en outre ses conditions de constitution et ses règles de fonctionnement.

« Il est subrogé dans les droits que possède la victime contre la personne responsable du dommage. »

Article 7 - Le premier alinéa de l'article L. 422-2 du même code est ainsi rédigé :

« Le fonds de garantie est tenu, dans un délai d'un mois à compter de la demande qui lui est faite, de verser une ou plusieurs provisions à la victime qui a subi une atteinte à sa personne ou à ses biens ou, en cas de décès de la victime, à ses ayants droit, sans préjudice du droit pour ces victimes de saisir le juge des référés. »

Article 8 - La section II du chapitre I du titre III du livre IV du même code est complétée par un paragraphe 5 ainsi rédigé :

« Paragraphe 5 : Dommages subis à l'étranger

« *Art. L. 431-11* - La caisse centrale de réassurance, agissant avec la garantie de l'État, est habilitée à pratiquer les opérations d'assurance et de réassurance des risques de dommages mentionnés aux articles L. 125-7, L. 126-1, L. 126-4 et L. 128-4 du présent code. »

Article 9

Les éventuelles conséquences financières résultant pour l'État de l'application de la présente loi sont compensées, à due concurrence, par la création d'une taxe additionnelle aux droits visés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

---

* [1] Rapport d'information n° 3694 de M. Jean-Luc REITZER, député, sur la situation des Français rapatriés de Côte d'Ivoire, 13 février 2007.

ANNEXE XIII

FONDS DE GARANTIE DES VICTIMES DES ACTES DE TERRORISME ET D'AUTRES INFRACTIONS

(Source : site internet du FGTI)

Conditions d'intervention

Actes de terrorisme

Pour les actes de terrorisme survenus à l'étranger, le Fonds de Garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions indemnise les seules victimes de nationalité française.
L'autorité diplomatique ou consulaire à l'étranger informe le Fonds de Garantie d'un attentat et de l'identité des victimes. Dans ce cas, le Fonds de Garantie contacte directement les victimes pour leur indemnisation.
Toute personne qui s'estime victime d'un acte de terrorisme peut adresser directement au Fonds de Garantie une demande d'indemnisation.
Si les conditions sont réunies, l'indemnisation couvre les dommages corporels des personnes blessées et, pour les personnes décédées, les préjudices moraux et économiques des ayants droit.
Elle doit être effectuée dans les délais et selon la procédure amiable fixés par la loi.
Les pièces à réunir en vue d'une demande d'indemnisation sont les justificatifs relatifs à l'acte de terrorisme, à l'état civil de la victime, à ses dommages.

Conditions d'indemnisation de votre préjudice

Nature de l'acte de terrorisme
Pour être qualifié d'acte de terrorisme, l'acte doit réunir deux critères :
- être une infraction en relation avec une entreprise individuelle ou collective,
- avoir pour but de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur.

Date de l'acte de terrorisme
Le Fonds de Garantie prend en charge l'indemnisation des victimes des actes de terrorisme survenus depuis le 1er janvier 1985.

Lieu de de l'acte de terrorisme
Si l'acte de terrorisme survient à l'étranger, seules les victimes de nationalité française peuvent obtenir une indemnisation. Cette condition s'applique aussi aux ayants droit de la victime décédée.

Délai de saisine du FGTI
La victime ou les ayants droit disposent d'un délai de dix ans à compter de la date de l'acte de terrorisme pour saisir le Fonds de Garantie.

Dommages indemnisés
Le Fonds de Garantie indemnise intégralement les dommages corporels des victimes blessées et les préjudices moraux et économiques des ayants droit des victimes décédées.
Il tient compte des prestations versées par les organismes sociaux, publics ou privés.
Accessoirement, les dommages vestimentaires peuvent être remboursés sur justificatifs dans une certaine limite.
Les dommages aux biens ne sont pas pris en charge par le Fonds de Garantie mais par les contrats d'assurance couvrant les biens endommagés.

Procédure d'indemnisation des victimes d'actes de terrorisme

L'indemnisation des victimes d'actes de terrorisme se déroule dans des délais et selon une procédure amiable fixés par l'article 9 de la loi du 9 septembre 1986 relative à la lutte contre le terrorisme et aux atteintes à la sûreté de l'Etat.
Le Fonds de Garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions indemnise intégralement les dommages corporels des victimes blessées et pour les victimes décédées, les préjudices des ayants droit.
Par ailleurs, des droits spécifiques sont reconnus à ces victimes :

Les délais d'indemnisation
Le Fonds de Garantie verse une première provision au plus tard un mois après avoir reçu la demande de la victime pour faire face aux premiers frais,

- le Fonds de Garantie lui présente par écrit une offre d'indemnisation définitive au plus tard trois mois après avoir reçu de la victime les justificatifs de ses préjudices,
- la victime dispose d'un délai de réflexion de quinze jours pour accepter l'offre d'indemnisation,
- si la victime accepte l'offre, le Fonds de Garantie verse le montant de l'indemnité,
- si la victime n'accepte pas l'offre d'indemnisation, elle peut saisir le Tribunal compétent.

La procédure d'indemnisation
Le Fonds de Garantie indemnise les dommages corporels, le préjudice vestimentaire de la victime blessée et le préjudice moral et économique des ayants droit de la victime décédée.
Il présente à la victime une offre d'indemnisation :

En cas de blessures avec guérison sans séquelles
Le Fonds de Garantie adresse une offre d'indemnisation sur la base des certificats médicaux transmis, des justificatifs des frais restés à charge et des pertes de revenus sous déduction de la créance des organismes sociaux.

En cas de blessures avec séquelles
Le Fonds de Garantie verse une ou plusieurs indemnités provisionnelles.
Le Fonds de Garantie demande à son médecin conseil d'examiner la victime qui peut se faire assister par le médecin de son choix (la copie du rapport lui est adressée ainsi qu'au Fonds de Garantie).
Lorsque l'état de santé de la victime est stabilisé, Le Fonds de Garantie lui adresse un décompte détaillé de l'indemnité proposée sur la base du rapport médical sous déduction de la créance des organismes sociaux.

En cas de décès
L'offre d'indemnisation est adressée aux ayants droit.
Elle comprend l'indemnisation des préjudices moraux, des frais d'obsèques, des frais restés à charge et du préjudice économique sous déduction de la créance des organismes sociaux.

Options pour la victime.
Lorsque la victime reçoit l'offre d'indemnisation, elle peut :

- l'accepter,
- la discuter,
- la refuser ; le montant de l'indemnité est alors déterminé judiciairement et le Fonds de Garantie procède au règlement sur la base de la décision rendue.

Les autres droits

Les successions des victimes d'actes de terrorisme sont exonérées de droits de succession.
Les victimes d'actes de terrorisme commis depuis le 1er janvier 1982 bénéficient du statut de victime civile de guerre.
Les droits et avantages qui en découlent sont contenus dans le Code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre (attribution d'une pension non cumulable, droit aux soins médicaux gratuits et à l'appareillage etc...).
Toute victime d'un acte de terrorisme a également la qualité de ressortissant de l'Office national des anciens combattants (ONAC).

Constituer un dossier d'indemnisation

Démarches à suivre
Lorsque l'acte de terrorisme survient à l'étranger, c'est l'autorité consulaire ou diplomatique qui informe le Fonds de Garantie. Elle lui précise les circonstances de l'acte de terrorisme et lui communique l'identité des victimes.
Le Fonds de Garantie ouvre aussitôt un dossier pour chacune des victimes et prend contact directement avec elle ou avec sa famille en vue de son indemnisation.
Toute personne peut en outre s'adresser directement au Fonds de Garantie si elle s'estime victime d'un acte de terrorisme. Elle doit lui transmettre sa demande d'indemnisation par écrit.
A l'appui de sa demande la victime doit fournir des justificatifs.
Le Fonds de Garantie assiste toutes les victimes dans la constitution de leur dossier d'indemnisation.

Pièces justificatives à fournir
A l'appui de sa demande la victime doit fournir des justificatifs sur :
-L'acte de terrorisme
La date, le lieu, l'autorité qui est intervenue.
Ces informations permettent au Fonds de Garantie de se procurer les procès-verbaux afin d'apprécier si les faits présentent bien le caractère d'un acte de terrorisme.
-Son état civil
Une photocopie de sa carte d'identité ou de son passeport
-Ses dommages corporels
Un certificat médical initial, des bulletins de salaires, un avis d'imposition.
Si elle est en mesure de le faire, elle peut produire un état des premiers frais médicaux engagés à la suite de l'acte de terrorisme.

Télécharger les formulaires

La demande d'ouverture d'un dossier en vue d'une indemnisation nécessite l'envoi d'un formulaire complété au Fonds de Garantie, accompagné des pièces justificatives.
Selon les cas, deux formulaires de demande d'indemnisation sont disponibles. Ces formulaires peuvent être obtenus directement par téléchargement, après quoi ils devront être imprimés puis complétés manuellement.

- formulaire à compléter par la victime
- formulaire à compléter par l'ayant droit en cas de décès