

# COMMISSION TEMPORAIRE DE LA SECURITE DES FRANÇAIS DE L'ETRANGER



## **RAPPORT DE SYNTHÈSE** **Travaux des 22 et 24 septembre 2008**

**Rapporteur général : Claire DURAND**

## SOMMAIRE

<b>INTRODUCTION</b>	<b>4</b>
<b>I – CENTRE DE CRISE</b>	<b>5</b>
1) Rappels historiques	5
2) Création du centre	6
3) Personnels	6
4) Budget	6
5) Cas individuels	7
6) Rôle de l'Assemblée des Français de l'étranger des conseillers AFE en matière de sécurité	7
7) Dimension internationale et européenne	9
<b>II – INDEMNISATION A RAISON DES PERTES DE BIENS MATERIELS SUBIES PAR NOS COMPATRIOTES A L'ETRANGER EN CAS DE GUERRE, DE TROUBLES CIVILS OU DE CATASTROPHES NATURELLES</b>	<b>10</b>
<b>A – Suites données à l'intervention de Mme GENDRON</b>	<b>10</b>
1) Rappel des démarches en 1998	10
2) Recensement des dispositifs en vigueur	10
3) Nouvelle réflexion sur la base des engagements électoraux du Président de la République	11
4) Proposition de loi de Mme GARRIAUD-MAYLAM ( 4 mars 2008)	11
5) Proposition de loi de Mme Monique CERISIER BEN GUIGA, Richard YUNG et les membres du groupe socialiste et les apparentés et rattachés (27 mai 2008)	11
6) Position du MINEFI	11
7) Contacts avec les assureurs	12
8) Conclusions du Président et du rapporteur général	12
<b>B – Exemple comparatif : Assurance SOLIWISS – Indemnisation des ressortissants nationaux victimes de pertes matérielles à l'étranger lors de troubles politiques : cas de la Suisse</b>	<b>13</b>
1) Etude de l'ambassade de France en Suisse	13
2) Absence de législation générale	13
3) Dispositif Soliswiss	14
a) <i>Personnes concernées</i>	14
b) <i>Préjudices ou risques assurés</i>	14
c) <i>Nombre d'adhérents</i>	14
d) <i>Cotisation annuelle</i>	14
e) <i>Couverture supplémentaire</i>	15
f) <i>Développement du patrimoine individuel</i>	15
g) <i>Garantie de la Confédération</i>	15
h) <i>Forme de l'indemnisation</i>	15
i) <i>Fonds de secours</i>	15
j) <i>Commentaire final</i>	16
<b>C – Indemnisation des accidents subis par les conseillers AFE dans l'exercice de leurs fonctions</b>	<b>16</b>
<b>CONCLUSION</b>	<b>17</b>

<b>RESOLUTIONS</b>	<b>18</b>
<b>Résolution n° SEC/R.1/08.09</b> sur les crédits et moyens affectés à la Sécurité des Français de l'étranger	<b>19</b>
<b>Résolution n° SEC/R.2/08.09</b> sur la mission des conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger en matière de Sécurité	<b>20</b>
<b>Résolution n° SEC/R.3/08.09</b> sur la prorogation du mandat de la Commission temporaire de la Sécurité	<b>21</b>
<b>ANNEXES</b>	<b>22</b>
<b><u>Annexe 1 – Proposition de loi n° 356 (27 mai 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, les apparentés et rattachés, sénateurs</u></b>	<b>22</b>
<b><u>Annexe 2 – Question écrite n° 03483 du 21 février 2008 du sénateur Christian COINTAT – Assurance indemnisation des Français de l'étranger spoliés</u></b>	<b>27</b>
<b><u>Annexe 3 – Question d'actualité n° 0127G du 16 mai 2008 du sénateur Richard YUNG – Création d'un fonds d'indemnisation en faveur des Français de l'étranger</u></b>	<b>29</b>
<b><u>Annexe 4 – Contrat d'assurance des Conseillers AFE</u></b>	<b>32</b>

## INTRODUCTION

**V**otre Commission s'est réunie le lundi 22 septembre sous la présidence de M. Maurice COURCIER. Elle a auditionné M. Alain CATTÀ, directeur de la DFAE, sur la **création du nouveau centre de crise** et les questions budgétaires qui s'y rattachent. Elle a pu visiter les locaux du centre où elle a été reçue par M. Patrick LACHAUSSEE, directeur adjoint du Centre de crise, qui a expliqué en détail l'organisation et le fonctionnement du Centre (I). La Commission tient à remercier MM. CATTÀ et LACHAUSSEE pour l'attention qu'ils ont portée à nos travaux et pour leur disponibilité qui nous a permis d'effectuer une visite très instructive du Centre de crise.

Elle a également entendu Mme Muriel GENDRON (sous-direction de l'administration consulaire et de la protection des biens) qu'elle remercie également. Mme GENDRON nous a parlé de **l'indemnisation des pertes de biens matériels** subies par nos compatriotes en cas de guerre, de troubles politiques ou de catastrophes naturelles subis à l'étranger. Mme GENDRON a rendu compte de l'état de ses entretiens avec le ministère de l'Economie, de l'Industrie et de l'Emploi (direction des assurances) et divers assureurs (II). Mme GENDRON a également communiqué à votre rapporteur les conclusions d'une étude faite par les services de notre Ambassade en SUISSE concernant le système d'assurance coopérative SOLISWISS dont les ressortissants helvétiques peuvent bénéficier.

Elle a également délibéré de **trois résolutions** qu'elle présente à votre approbation (III).

Votre Commission a enfin délibéré de ses travaux ultérieurs en prévision du rapport définitif qu'elle devrait vous présenter à la session de mars 2009.

## I – CENTRE DE CRISE

Les développements qui suivent relatifs au centre de crise résultent des informations données par M. Alain CATTA, directeur de la DFAE, et par M. Patrick LACHAUSSEE, directeur adjoint du centre de crise.

### 1) Rappels historiques

M. LA CHAUSSEE a rappelé les diverses étapes qui ont abouti à la création du nouveau centre de crises. Il a parlé d'un « rêve » à présent réalisé.

C'est en 1991, sous l'impulsion de Mme Isabelle RENOARD, directrice de la DFAE, que l'idée a pris forme.

La deuxième étape a été initiée par son successeur, M. Jean-Pierre LAFON, qui a continué la modernisation des modes de fonctionnement du Département. La multiplication des crises survenues à la fin des années 1990 a été un facteur déterminant : en 1997, Congo-Brazzaville, Centre-Afrique, Pnomh Pen, etc... Le MAE a créé la cellule de veille sur la sécurité des Français à l'étranger.

La troisième étape est intervenue en réponse à une nouvelle multiplication des crises, de plus en plus complexes, depuis 2001, notamment la Côte d'Ivoire, le Liban, le tsunami, le Tchad etc.... Les crises sont de plus en plus « regardées » et analysées par les médias.

### 2) Création du centre

Actuellement, après la création du COVAC en juillet 2007, le nouveau centre de crise est dans une phase de test et d'amélioration.

M. Bernard KOUCHNER, ministre des affaires étrangères et européennes, a voulu ce centre pour le 1<sup>er</sup> juillet 2008. Toute l'administration y a mis du sien (Le Secrétaire général du MAE, le directeur général de l'Administration, la DFAE notamment). La mise en œuvre a été rapide. Il a suffi de 52 jours pour installer le centre depuis la décision de création. On n'a pas lésiné sur les moyens (Equipement informatique, communication, moyens de visioconférence et de téléconférence).

Le nouveau centre de crise a été inauguré le 2 juillet 2008. Le dispositif réglementaire portant création du centre n'est toutefois pas encore intervenu. La sous-direction des personnes existe donc toujours formellement.

Le Centre se substitue au COVAC et à la sous-direction des affaires humanitaires. Il comportera trois pôles :

- Un pôle de veille : chargé des crises humanitaires et des crises consulaires, fonctionnant 24h/24. Il est chargé du suivi des points chauds en liaison avec les directions politiques et des autres unités administratives (Défense, Intérieur).
- Un pôle opérations : qui va s'occuper des situations sur place, dans le domaine de la protection consulaire et de la fourniture de matériel humanitaire. Il s'agit notamment du cas des personnes décédées, des otages, des disparitions. Le cas des personnes détenues sera renvoyé à la DFAE dans un environnement plus juridique.

- Un pôle de gestion : chargé de l'appui logistique. Ce pôle existe dans la plupart des centres de crise dans le monde. C'est un pôle d'appui et de coordination avec les deux autres pôles.

Il s'occupe également de la coordination interministérielle, des relations avec les ONG en vue d'établir un climat de confiance et des relations avec les entreprises et avec les collectivités territoriales. Citons l'exemple de la crise en Haïti. Les élus des Antilles ont proposé une aide. Le MAE a procuré des moyens de transport.

Le responsable du nouveau centre est M. Stéphane GOMPertz, et son adjoint M. Patrick LA CHAUSSEE.

### 3) Personnels

Le centre comprend 44 personnes. 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.

M. LA CHAUSSEE a insisté sur la situation des agents partant en opérations extérieures. Ils ont le statut de volontaires avec des droits et devoirs. Les droits concernent notamment la prise en charge de tous les frais qui est impossible dans l'administration. Il a cité à titre d'exemple le cas du fonctionnaire qui se rend dans un pays d'Asie touché par le tsunami : le fonctionnaire reçoit une indemnité journalière de 35 euros mais le logement est à sa charge et coûte environ 75 euros par nuitée. Plusieurs fonctionnaires se trouvant dans cette situation doivent compléter 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.

### 4) Budget

Les crédits qui relèvent actuellement de la sous-direction du personnel y seront rattachés au 1<sup>er</sup> janvier 2009. Leur montant est de 1 600 000 euros. Les crédits qui relèvent de l'action humanitaire d'urgence sont de l'ordre de 9 000 000 euros.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2009, il y aura dualité de rattachement budgétaire :

- 1°) Les crédits de gestion consulaire : ils seront rattachés au programme 105, le Secrétaire général étant à la tête du dispositif ;
- 2°) Les crédits d'action humanitaire : Pour préserver leur identité, ces crédits seront logés sur le programme 209.

Il aurait été possible et souhaitable d'inscrire l'ensemble de ces crédits au programme 151. Il y aurait eu ainsi une meilleure articulation du contrôle parlementaire et des autres contrôles.

M. LA CHAUSSEE a indiqué que les crédits sont comptés et leur montant résulte d'arbitrages difficiles. Or, les coûts des moyens logistiques ont augmenté considérablement ces dernières

années et les crédits du programme 151 affectés à la sécurité n'ont pas augmenté de façon significative.

**M. Paul Clave**, invité en sa qualité de rapporteur de la Section des Finances du Conseil économique, social et environnemental dans le cadre de la saisine sur la gouvernance des Français de l'étranger, est intervenu pour confirmer les propos de M. Alain CATTÀ. La Section des Finances du Conseil a, en effet, auditionné M. Phelep (MINEFI, sous-direction du Budget) qui a donné les mêmes indications budgétaires.

**M. Jean-Yves Leconte** expose qu'il s'agit là de l'exercice de fonctions régaliennes, qui se rattachent à certaines activités des collectivités territoriales en France. Il serait important pour la lisibilité de l'ensemble que les crédits soient regroupés dans un même programme, tout en comprenant bien qu'il s'agit, dans ce domaine, d'une question difficile à trancher.

**M. Joël Doglioni** demande s'il existe un plafond des prises en charge. **M. Alain CATTÀ** répond que la DFAE n'a jamais eu à connaître du cas de Mme Ingrid BETTANCOURT et donc n'a déboursé aucun centime pour le règlement de ce cas. Il rappelle que le montant des crédits disponibles est de 1 600 000 euros mais qu'en cas de crise majeure, le Gouvernement ajoute toujours un complément. Il ajoute qu'un des avantages du programme 151 tel qu'il est aujourd'hui structuré est que les crédits disponibles sur la sous-direction des personnes en septembre-octobre de chaque année, pouvaient être recyclés sur d'autres actions concernant la vie des Français de l'étranger.

### 5) Cas individuels

**M. Jean Bottagisio** expose qu'il s'agit d'un budget pour des situations de crise et des interventions collectives. Mais quid des cas individuels ? **M. Alain CATTÀ** répond qu'il n'y a aucun changement. Le centre de crise aura la gestion des cas individuels comme, par exemple, actuellement, pour un certain nombre d'enlèvements en Colombie. Le Directeur précise cependant que la situation des détenus continuera à relever de la DFAE (service des affaires civiles et judiciaires).

**M. La Chaussée** a évoqué le cas des personnes qui se mettent en danger malgré les consignes de l'administration. Il cite 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.

### 6) Rôle de l'Assemblée des Français de l'étranger et des conseillers AFE en matière de sécurité

**M. Jean-Louis Mainguy** demande à M. CATTÀ en quoi pourrions-nous être complémentaires. En quoi cette structure nouvelle du centre de crise a-t-elle pris en compte les observations de la Commission dans ses rapports de synthèse antérieurs ? Il déclare poser ainsi la question de l'avenir de la Commission.

En ce qui concerne cet avenir, nous vous proposons une résolution tendant à la prorogation de la Commission (III, résolution 3).

**MM. Alain CATTÀ** et **Patrick LACHAUSSEE** nous ont confirmé le souci de l'administration de travailler en permanence avec l'AFE, et particulièrement avec sa Commission de la Sécurité.

**M. Alain CATTÀ** répond sur le rôle des conseillers à l'AFE. La nouvelle organisation ne modifie pas les compétences des conseillers qui 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 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 CATTÀ** confirme que les conseillers AFE ont une compétence globale en matière de sécurité de nos compatriotes. Une délibération collective 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.

**M. CATTÀ** comme **M. LA CHAUSSEE** ont exposé l'un et l'autre que des instructions sur le rôle des conseillers AFE avaient été adressées aux postes l'an dernier et qu'ils étaient disposés à les leur rappeler. Votre Commission vous proposera une résolution sur ce point (§ III, résolution 2).

**Plusieurs membres** demandent s'il est interdit ou non à un conseiller AFE d'être chef d'îlot. Il n'y a pas de règle. Le président et le rapporteur indiquent que le rôle des conseillers AFE étant plus vaste, ils doivent être des acteurs majeurs et non des chefs d'îlot.

**M. Joël Doglioni** suggère que les conseillers AFE se voient reconnaître expressément le droit d'interroger le consulat et être informés sur les mécanismes et procédures de sécurité.

En réponse au rapporteur, le Directeur rappelle que la décision finale incombe au chef de poste, mais après qu'il ait entendu l'avis des conseillers AFE.

**Mme Marie-Hélène BAYLE** suggère 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.

A la suite d'une intervention de **M. Bernard ZIEPFEL**, le Directeur recommande la plus grande prudence dans la transmission soit par courrier postal soit, surtout par Internet, d'informations concernant les autorités locales ou les mettant en cause que les conseillers AFE pourraient souhaiter transmettre à Paris ou aux chefs de poste. Un document, un mel qui circule, présentent toujours un risque de fuite. Il y a des informations qu'il ne faut pas écrire mais que l'on peut transmettre de vive voix aux chefs de poste ou à l'occasion d'un voyage, à Paris.

**M. André MASSIDA** expose que les conseillers AFE devraient disposer d'équipements de radio pour pouvoir communiquer avec le réseau de sécurité en cas de crise.

### **7) Dimension internationale et européenne**

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.

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 sont en ce moment 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.

## **II – INDEMNISATION A RAISON DES PERTES DE BIENS MATERIELS SUBIES PAR NOS COMPATRIOTES A L'ETRANGER EN CAS DE GUERRE, DE TROUBLES CIVILS OU DE CATASTROPHES NATURELLES**

### **A - Suites données à l'intervention de Mme GENDRON**

*(Sous-direction de l'administration consulaire et de la sécurité des biens)*

Mme GENDRON a communiqué à votre Commission une note exhaustive sur l'historique des démarches du Département dans ce domaine et sur la position du Ministère de l'Economie, de l'Industrie et de l'Emploi relativement aux études en cours.

#### **1) Rappel des démarches en 1998**

En 1998, le MAE (DFAE) et le MINEFI (sous-direction des assurances) ont créé un groupe de travail afin d'explorer la piste de l'assurance volontaire.

Les résultats ont été négatifs. Le MINEFI a d'abord refusé la création d'un Fonds public. Quant aux assureurs contactés, en vue de l'élaboration de contrats de droit privé, ils n'ont proposé que des contrats d'aide au retour excluant les biens. Cette formule ne pouvait satisfaire nos compatriotes.

#### **2) Recensement des dispositifs en vigueur**

Mme GENDRON a rappelé les dispositifs en vigueur qui sont néanmoins insuffisants en matière d'indemnisation des biens. Les possibilités suivantes existent :

- *Assurance individuelle-catastrophe naturelle*: une enquête menée en 2008 hors UE et OCDE montre que dans la plupart des pays des assureurs locaux offrent une garantie catastrophes naturelles ;
- *Indemnisation par les Etats de résidence en cas de dépossessions « officielles »* : On entend par là les nationalisations, expropriations pour cause d'utilité publique, et autres mesures similaires de dépossession. Outre les voies d'indemnisation éventuellement offertes par la législation locale dont nos compatriotes pourraient, le cas échéant, bénéficier, il existe des accords bilatéraux de protection réciproque des investissements).
- *Responsabilité des Etats de résidence en cas de dépossession consécutive à des troubles civils ou aux guerres* : M. Michel TIZON insiste sur la responsabilité internationale des Pays où se déroulent de telles crises.
- *Indemnisation en France au titre de la solidarité nationale par les Commissions d'indemnisation des victimes d'infraction (CIVI)* : Ce dispositif s'applique notamment en cas de vol, escroquerie, abus de confiance, extorsion de fonds, destructions et dégradations. L'indemnité est plafonnée (4000 euros en 2007) et soumise à conditions. La perte des biens abandonnés lors d'un rapatriement pour raison de sécurité n'est pas couverte.

Néanmoins, ces dispositifs n'apportent pas de réponse satisfaisante pour l'indemnisation des préjudices dus à des troubles politiques (émeutes, pillages, guerre...), cause principale des

préjudices invoqués par nos compatriotes (par ex. à la suite des évènements de Côte d'Ivoire (2004), Liban (2006) et Tchad (2008)).

### **3) Nouvelle réflexion sur la base des engagements électoraux du Président de la République**

Mme GENDRON a rappelé que par lettre du 30 mars 2007, adressée aux Français expatriés, M. Nicolas SARKOZY a souhaité « *la création d'un fonds assurance indemnisation des Français spoliés* ».

La DFAE a donc engagé dès la fin de 2007 une réflexion à ce sujet avec le ministère de l'Economie, de l'Industrie et de l'Emploi (Direction générale du Trésor et de la politique économique – bureau marchés et produits d'assurance).

### **4) Proposition de loi de Mme GARRIAUD-MAYLAM (4 mars 2008)**

Votre rapporteur avait déjà exposé le contenu de la proposition de loi de Mme GARRIAUD-MAYLAM dans la précédente synthèse. Mme GENDRON a exposé que la Présidence de la République avait demandé au Ministère des Finances, de l'Industrie et de l'Emploi (DGTPE) une analyse de la proposition. Le dossier est en cours d'examen à l'Elysée.

### **5) Proposition de loi de Mme Monique CERISIER BEN-GUIGA, Richard YUNG et les membres du groupe socialiste et les apparentés et rattachés (27 mai 2008)**

Mme GENDRON n'a pas fait état de la proposition de loi déposée récemment par Mme Monique CERISIER-BEN-GUIGA, M. Richard YUNG et les membres du groupe socialiste apparentés et rattachés (cf. annexe 1, p. 22).

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 verrait doté de nouvelles ressources : un prélèvement sur les contrats d'assistance à l'étranger et sur les droits de chancellerie.

### **6) Position du MINEFI**

Mme GENDRON a exposé que la DGTPE juge difficile de créer un dispositif « assurantiel » pour les troubles politiques qui supposeraient :

- La création d'une mutualité ne pouvant être atteinte qu'avec un grand nombre de cotisants pour un faible nombre de sinistrés ;

- 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, 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).

Le MINEFI préconise donc une concertation avec les assureurs en liaison avec le MAE pour examiner les moyens de développer des produits de marché adaptés. Il s'en remet donc à un système purement contractuel et privé.

### **7) Contacts avec les assureurs**

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 semble désireuse de travailler sur le dossier avec les assurances du Crédit mutuel. Cette piste va être explorée.

Deux points ont été par ailleurs 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.

Le MAE (DFAE) et le MINEFI (DGTPE) maintiennent le contact avec la Banque Transatlantique et s'emploient à sélectionner d'autres assureurs susceptibles de proposer un produit adéquat à nos compatriotes.

### **8) Conclusions du Président et du rapporteur général**

Le Président COURCIER souligne que les démarches de l'administration sont intéressantes, mais qu'elles ne satisfont pas les engagements du Président de la République dans sa lettre aux Français de l'étranger. L'administration vise, en effet, à la création d'une assurance privée sans adossement à un fonds d'indemnisation ou de garantie. En l'absence d'un fonds de garantie ou de solidarité, les assureurs privés ne seront pas mobilisés. Il regrette également les mesures discriminantes à l'égard des double-nationaux et en matière d'émeutes.

Le Président COURCIER et votre rapporteur général estiment également que les études entreprises par le Département se situent dans un contexte purement administratif qu'il serait souhaitable de concrétiser par de véritables engagements politiques.

Les réponses ministérielles à la question d'actualité du sénateur Richard Yung le 16 mai 2008<sup>1</sup>, et à la question écrite du sénateur Christian COINTAT du 21 février 2008<sup>2</sup> font apparaître un certain attentisme dans le contexte économique actuel. Votre rapporteur souhaite que le Gouvernement fixe à l'administration des objectifs politiques clairs et précis. Or, en l'absence d'un tel volontarisme politique, il apparaît que les solutions recherchées sont essentiellement motivées par le souci de ne pas engager les finances publiques dans le futur système. Votre Commission est donc d'avis que sans un engagement public fort, tout système d'assurance privée ne comportant pas une garantie de l'Etat est promis à un avenir incertain.

## **B – Exemple comparatif : Assurance SOLISWISS Indemnisation des ressortissants nationaux victimes de pertes matérielles à l'étranger lors de troubles politiques : cas de la Suisse**

### **1) Etude de l'ambassade de France en Suisse**

A la suite de notre réunion de mars 2008, Mme GENDRON a interrogé l'ambassade de France en SUISSE sur l'assurance SOLISWISS bénéficiant aux ressortissants helvétiques résidant à l'étranger.

La Confédération reçoit régulièrement des demandes d'indemnisation de la part de Suisses victimes de pertes matérielles à l'étranger dues à des troubles politiques. Elle ne peut leur donner une suite favorable en l'absence de dispositif législatif en vigueur actuellement permettant un tel dédommagement. La société coopérative SOLISWISS qui bénéficie d'une garantie de la Confédération indemnise ses adhérents en cas de perte des moyens de subsistance.

Cette ambassade a pris l'attache du département fédéral des affaires étrangères (direction du droit international public et division des Suisses à l'étranger) et de la société coopérative (fonds de solidarité des Suisses de l'étranger, SOLISWISS) afin de connaître les mécanismes permettant l'indemnisation éventuelle de Suisses victimes de pertes matérielles à l'étranger lors de troubles politiques. Il en ressort les éléments suivants :

### **2) Absence de législation générale**

1° 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. La DFAE souligne qu'il s'agit d'une question de mentalité : il est de la responsabilité de chacun de prendre ses précautions et donc de se protéger grâce aux prestations offertes par les compagnies d'assurance.

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

---

<sup>1</sup> Question d'actualité n° 0127 G du 16 mai 2008 – JO Sénat, séance du 16 mai 2008, p. 2161.

<sup>2</sup> Question écrite n° 03483 du 21 février 2008 – JO Questions Sénat du 24 juillet 2008, p. 1501.

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.

### **3) Dispositif Soliswiss**

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

#### ***a) 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 semblé-t-il adhérente de la coopérative, probablement parce que les prestations fournies ne sont pas adaptées.

#### ***b) 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.

#### ***c) 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 (contrairement aux années 1960 où l'image des guerres mondiales restait très présente – et, à moyen termes, les 53% résidant d'adhérents dans l'Union européenne ont vocation à disparaître. 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.

#### ***d) Cotisation annuelle***

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 (6030 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 identique quel que soit le pays de résidence. Les Suisses vivant en 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 (90450 euros par membre). Lorsque plusieurs personnes dépendant d'une seule source de revenus, le total des indemnités est limité à 300 000 francs suisses (180900 euros).

#### *e) 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.

#### *f) 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.

#### *g) 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.

#### *h) Forme de l'indemnisation*

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.

#### *i) 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.

*j) Commentaire final*

SOLISWISS a donné l'impression d'une organisation solide, mais marginale. L'enquête menée par l'ambassade auprès de cette assurance ne semble pas nous apporter de solution satisfaisante en matière d'assurance des biens perdus ou dégradés à l'étranger en cas de crise.

**C – Indemnisation des accidents subis par les conseillers AFE  
dans l'exercice de leurs fonctions**

Plusieurs membres (le Président COURCIER, M. MAC GAW, Mme BARBIER et M. JACQUOT) soulèvent la question des accidents subis par les conseillers AFE dans l'exercice de leurs fonctions. Ils ne sont assurés que dans l'hexagone. Votre Commission estime, par ailleurs, qu'on peut s'interroger sur la compatibilité de ce dispositif avec les termes de l'article 1<sup>er</sup> quater de la loi du 7 juin 1982<sup>3</sup> qui ne limite pas l'indemnisation à la métropole. Il est demandé qu'on étudie le contrat établi en vertu de cette disposition (cf. contrat ci-annexé, annexe 4, p. 32 )

Il est demandé que la couverture soit étendue aux pays d'établissement des conseillers lorsqu'ils agissent dans l'exercice de leurs fonctions d'élus, notamment en cas de participation aux réunions des comités consulaires.

---

<sup>3</sup> Loi n° 82-471 du 7 juin 1982 modifiée relative à l'Assemblée des Français de l'étranger - Article 1<sup>er</sup> quater (Loi n° 90-384 du 10 mai 1990, art. 5) Les conditions dans lesquelles les membres (Loi n° 2004-805 du 9 août 2004, art. 1<sup>er</sup>) « de l'Assemblée des Français de l'étranger » sont indemnisés des dommages résultant des accidents subis dans l'exercice de leurs fonctions sont fixées par décret.

## CONCLUSION

La Commission apprécie l'intérêt manifesté ces dernières années par les Pouvoirs publics pour la sécurité des Français de l'étranger, considérée comme un objectif politique majeur, mentionné dans le livre blanc et inclus dans les orientations de la Révision générale des Politiques publiques (RGPP).

La création du centre de crise, doté d'une équipe qualifiée et de moyens modernes de fonctionnement est un progrès important.

Votre Commission estime que le prochain effort des Pouvoirs publics doit porter sur l'indemnisation de nos compatriotes en cas de dommages matériels causés par des guerres, émeutes, troubles politiques et catastrophes naturelles. Une implication financière de l'Etat est indispensable, même en cas d'offre de produits d'assurance privée.

## **RESOLUTIONS**

Votre Commission vous propose d'adopter, sans attendre le rapport définitif, les résolutions suivantes :

ASSEMBLEE DES FRANÇAIS DE L'ETRANGER  
9e Session  
Septembre 2008

## COMMISSION TEMPORAIRE DE LA SECURITE

### Résolution n° SEC/R.1/08.09

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

#### L'ASSEMBLEE DES FRANÇAIS DE L'ETRANGER,

**Considérant** que les pouvoirs publics présentent la Sécurité des Français de l'étranger comme un objectif politique majeur;

**Considérant** que les orientations budgétaires fixées par le Gouvernement prévoient que les crédits destinés à réaliser cet objectif au titre de la gestion consulaire soient soustraits au programme 151 et transférés à un autre programme ;

**Considérant** que les réductions drastiques du programme 151 au fil des années budgétaires, conduisent à une dispersion préoccupante des crédits destinés aux Français de l'étranger et à un manque de lisibilité de l'action de l'Etat en faveur de nos compatriotes établis hors de France ;

**Considérant** que la Constitution consacre dans deux articles la collectivité de fait que constituent les Français établis hors de France ; que, par voie de conséquence, l'existence d'un programme budgétaire spécifique répond à un objectif constitutionnel ; que les crédits consacrés à la sécurité représentaient une part notable de ce programme ;

**Considérant** qu'une augmentation conséquente de ces crédits s'impose alors que l'équipement et les stocks de plusieurs postes consulaires inutilisables ou périmés doivent être renouvelés ;

DEMANDE :

- qu'il soit mis fin à la dispersion des crédits de Sécurité affectés aux Français de l'étranger ; demande que ces crédits soient maintenus sur le programme 151 ;
- que soit adoptée une augmentation substantielle de ces crédits pour faire face au renouvellement nécessaires des équipements et stocks inutilisables ou périmés des postes consulaires.
- que, quelle que soit la solution retenue sur l'inscription éventuelle des crédits de sécurité dans les programmes de la mission « action extérieure de l'Etat », les documents transversaux annexés à la loi de finances prévoient une traçabilité et une identification de ces crédits ;
- que l'Assemblée des Français de l'étranger soit destinataire de ces documents.

Résultat	Adoption en commission	Adoption en séance
<b>Unanimité</b>	x	x
Nombre de voix « <b>pour</b> »		
Nombre de voix « <b>contre</b> »		
Nombre d' <b>abstentions</b>		

ASSEMBLEE DES FRANÇAIS DE L'ETRANGER

9e Session

Septembre 2008

### COMMISSION TEMPORAIRE DE LA SECURITE

#### Résolution n° SEC/R.2/08.09

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

#### L'ASSEMBLEE DES FRANÇAIS DE L'ETRANGER,

**Considérant** que malgré les instructions données aux chefs de poste, la mission des conseillers à 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'ilots ; 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 associés à l'élaboration et à la mise à jour des plans de sécurité, aient le droit de les consulter, et puissent émettre tous avis en vue de l'actualisation des plans ;
  - 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 ces instructions soient communiquées à l'Assemblée.

Résultat	Adoption en commission	Adoption en séance
<b>Unanimité</b>	x	x
Nombre de voix « <b>pour</b> »		
Nombre de voix « <b>contre</b> »		
Nombre d' <b>abstentions</b>		

ASSEMBLEE DES FRANÇAIS DE L'ETRANGER  
9e Session  
Septembre 2008

## COMMISSION TEMPORAIRE DE LA SECURITE

### Résolution n° SEC/R.3/08.09

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

#### L'ASSEMBLEE DES FRANÇAIS DE L'ETRANGER,

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

**Considérant** qu'en l'état des travaux de réforme des lois et règlements relatifs à cette Assemblée, et de révision de son règlement intérieur, il est souhaitable que la mission de la Commission de la Sécurité soit prorogée ;

**Considérant** que l'administration souhaite travailler en permanence avec cette Commission, compte tenu de la multiplication et de la complexité des crises et du rôle irremplaçable des Conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger dans ce domaine ;

Emet le vœu :

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
<b>Unanimité</b>		x
Nombre de voix « <b>pour</b> »	9	
Nombre de voix « <b>contre</b> »	4	
Nombre d' <b>abstentions</b>		

## ANNEXES

-----

### ANNEXE 1

## PROPOSITION DE LOI

### SÉNAT

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

### **PROPOSITION DE LOI N° 356 (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, Sénateurs

#### 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 »<sup>4</sup>. 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 1<sup>er</sup>**, 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 I<sup>er</sup> 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.

---

<sup>4</sup> Rapport d'information n° 3694 de M. Jean-Luc REITZER, député, sur la situation des Français rapatriés de Côte d'Ivoire, 13 février 2007.

- 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 1<sup>er</sup>**

Le chapitre V du titre II du livre I<sup>er</sup> 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 I<sup>er</sup> 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 I<sup>er</sup> 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 I<sup>er</sup> 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 I<sup>er</sup> 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.

---

## ANNEXE 2

-----

### Question écrite n° 03483 du 21 février 2008

#### Assurance indemnisation des Français de l'étranger spoliés

(Réponse in JO Questions Sénat 24 juillet 2008, p. 1501)

**M. Christian Cointat** rappelle à **M. le ministre des affaires étrangères et européennes** que lors de la campagne présidentielle, dans sa lettre aux électeurs français établis hors de France, M. le Président de la République avait affirmé que « 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. » Il lui demande de bien vouloir lui faire connaître les mesures que le Gouvernement entend prendre en vue de la réalisation de ce projet particulièrement opportun au regard d'évènements tels que ceux que vivent nos compatriotes résidents dans plusieurs pays, dont le Tchad.

*Réponse* - 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. De plus, 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, peut bénéficier d'une indemnisation par la Commission d'indemnisation des victimes d'infraction (CIVI), 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 peuvent obtenir une indemnisation de leurs préjudices matériels. Ce système original, salué par l'ensemble de nos partenaires européens, 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. S'agissant de l'indemnisation des biens des expatriés à la suite de catastrophes ou de conflits survenus à l'étranger, la perte de jouissance de certains biens (par exemple biens immobiliers) peut 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. 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. En ce qui concerne la protection des biens individuels, le ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi suit avec attention les évolutions et les innovations du marché des assurances et des produits destinés plus particulièrement aux expatriés. 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. 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.

## ANNEXE 3

-----

### **Création d'un fonds d'indemnisation en faveur des Français de l'étranger** **Question d'actualité au gouvernement n° 0127G du 16 mai 2008**

*(Réponse publiée dans le JO Sénat du 16/05/2008 - page 2161)*

**M. Richard Yung.** Monsieur le président, monsieur le Premier ministre, mesdames, messieurs les ministres, mesdames, messieurs les secrétaires d'État, mes chers collègues, ma question porte sur la nécessité d'instituer, dans les cas de force majeure, un système d'indemnisation pour la perte de biens personnels et, surtout, professionnels, en faveur des Français établis hors de France.

Je rappelle qu'il s'agit d'un engagement du candidat Nicolas Sarkozy, devenu Président de la République. Dans une lettre aux Français de l'étranger, il souhaitait en effet la création d'un «fonds d'assurance et d'indemnisation des Français spoliés » lors de conflits ou de catastrophes naturelles survenus dans leur pays d'accueil.

Le Gouvernement annonce qu'il mène de front toutes les réformes, et nous nous en réjouissons : OGM, réforme constitutionnelle, déviation de Saint-Denis-sur-Sarthon (*Sourires.*) ...

J'estime normal de revendiquer que l'on s'intéresse aussi aux 2,5 millions de Français de l'étranger et que l'on trouve une solution à un problème bien réel.

**Mme Nicole Bricq.** Très bien !

**M. Richard Yung.** En cas de catastrophe naturelle – tsunami, tremblement de terre – ou d'événements exceptionnels - guerres civiles ou révolutions, notamment -,...

**M. René-Pierre Signé.** Belle énumération !

**M. Richard Yung.** ... nos concitoyens expatriés courent le risque de perdre la totalité de leurs biens, personnels ou professionnels.

Nous avons tous en mémoire les situations dramatiques vécues par nos concitoyens ces dernières années. Je citerai la crise politique en Côte-d'Ivoire, fin 2004, qui a provoqué le rapatriement de plus de 8 000 d'entre eux, le tsunami en Asie du Sud-Est, également fin 2004, qui a entraîné plusieurs centaines de rapatriements, ou encore le conflit libanais de l'été 2006, qui a causé plus de 10 000 rapatriements. Nous avons fait face.

Nous connaissons tous aussi – plusieurs de mes collègues ont coutume d'être sur place – l'accueil réservé à ces Français rapatriés à Roissy : ils descendent de l'avion souvent en short et en tee-shirt, avec pour tout bagage un petit sac, seul bien qu'il leur reste au monde.

La République s'occupe bien d'eux, ils sont pris en charge, mais, une fois les premiers jours passés, que se passe-t-il ? Ces rapatriés, hébergés dans des foyers d'accueil, y végètent, d'autant plus qu'ils sont au chômage. Leur plus cher désir est, lorsque cela est possible, de

repartir dans leur pays de résidence, pour y relancer leurs activités professionnelles et reprendre le cours de leur vie.

L'on m'objectera qu'une telle indemnisation grèverait le budget de l'État. Cependant, il existe plusieurs possibilités de financement. Il serait ainsi possible d'utiliser, en support ou en soutien, le fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions, le FGTI – je regrette que, voilà une quinzaine de jours, les amendements que je présentais en ce sens aient été rejetés –, fonds dont les ressources pourraient être abondées par un prélèvement sur les droits de chancellerie, par une taxe additionnelle sur les contrats d'assistance à l'étranger, voire, pourquoi pas ? par une partie des recettes issues du traitement des demandes de visas délivrés à l'étranger, qui s'élèvent à presque 80 millions d'euros par an.

En conséquence, je souhaiterais savoir ce que le Gouvernement entend faire sur ce dossier, selon quel calendrier, où en sont vos réflexions et vos consultations en la matière, madame la ministre. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste.*)

**Mme Christine Lagarde**, *ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi*. Monsieur le sénateur, le type d'indemnisation que vous suggérez est actuellement à l'étude dans trois ministères différents, le ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, le ministère des affaires étrangères et la Chancellerie.

**M. Didier Boulaud**. C'est foutu !

**Mme Christine Lagarde**, *ministre*. Je tiens tout d'abord à rendre hommage non seulement aux sénateurs représentant les Français de l'étranger, mais aussi à l'ensemble des associations qui, depuis plus de vingt ans, contribuent à accueillir les Français victimes de catastrophes naturelles, mais également, parfois aussi, d'événements politiques qui les laissent démunis.

Ces associations, soutenues financièrement par la Chancellerie, jouent un rôle déterminant lors de chaque catastrophe naturelle – elles ont ainsi été actives, bien entendu, lors de celles que vous avez évoquées –, qu'il s'agisse de Karachi, de la Côte d'Ivoire, de Charm el-Cheikh.

Cependant, ces personnes doivent être indemnisées non seulement pour les biens qu'elles ont perdus, mais également pour le préjudice qu'elles ont subi.

Grâce aux CIVI, les commissions d'indemnisation des victimes d'infractions, à chaque fois que l'infraction est lourde et le préjudice sévère, quel que soit le lieu où le dommage s'est produit, que l'auteur ait ou non été identifié, la victime, Français de l'étranger ou non, est indemnisée totalement.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt**. C'est un fonds que l'on doit à M.Badinter !

**Mme Christine Lagarde**, *ministre*. Il y a ensuite l'indemnisation pour privation de biens. Il ne faut pas se tromper, car les situations sont multiples et variées.

Les Français peuvent se trouver privés temporairement de la jouissance de leurs biens, mais la recouvrer totalement une fois le trouble apaisé. Dans ce cas, le problème est tout à fait particulier : il s'agit d'une interruption momentanée de jouissance des biens.

Ce problème est en général réglé par des conventions de protection des investissements que la France conclut avec le plus grand nombre d'États concernés.

Le cas le plus douloureux est évidemment celui de la privation définitive des biens. 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.

**M. Robert del Picchia.** Très bien !

**Mme Christine Lagarde, ministre.** 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. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP.*)

## **ANNEXE 4**

### **CONTRAT D'ASSURANCE DES CONSEILLERS AFE**