

# LOI n° 2010-873 du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'Etat (1)

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000022521532>

NOR: MAEX0912977L

Version consolidée au 29 juillet 2010

L'Assemblée nationale et le Sénat ont adopté,  
Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit :

## TITRE IV : DISPOSITIONS RELATIVES AUX OPERATIONS DE SECOURS A L'ETRANGER

### Article 22 [En savoir plus sur cet article...](#)

L'Etat peut exiger le remboursement de tout ou partie des dépenses qu'il a engagées ou dont il serait redevable à l'égard de tiers à l'occasion d'opérations de secours à l'étranger au bénéfice de personnes s'étant délibérément exposées, sauf motif légitime tiré notamment de leur activité professionnelle ou d'une situation d'urgence, à des risques qu'elles ne pouvaient ignorer. Les conditions d'application du présent article sont précisées, en tant que de besoin, par décret en Conseil d'Etat.

<http://www.liberation.fr/societe/0101645473-remboursement-des-frais-de-sauvetage-y-a-t-il-des-bons-et-des-mauvais-otages>

### **Remboursement des frais de sauvetage: y a t-il des bons et des mauvais otages?**

**PAR PAULINE ANDRE**

Le [projet de loi](#), adopté lundi, sur l'«action extérieure de la France» inquiète les travailleurs humanitaires et les journalistes. Cet article prévoit la possibilité pour l'Etat de demander le remboursement des frais de sauvetage engagés pour libérer des *«personnes s'étant délibérément exposées, sauf motif légitime, à des risques qu'elles ne pouvaient ignorer»*. Des *«motifs légitimes»* qui ne disent justement pas leur nom. C'est ce que dénoncent les opposants au projet de loi. Philippe Ribeiro, le directeur général de Médecins sans frontières (MSF) dénonce *«la catégorisation des victimes; légitimes et illégitimes»*.

Si Bernard Kouchner, à l'initiative du projet de loi se veut rassurant en affirmant que les humanitaires et les journalistes ne sont pas concernés, qu'en est-il pour un pigiste ou pour un volontaire humanitaire contraints de partir à l'étranger à titre personnel? Quid des chercheurs ou des hommes d'affaires?

### **«La loi vise les agences de voyages»**

Le fondateur de Médecins sans frontières a lui-même reconnu que le texte était mal rédigé, selon le député socialiste Hervé Féron joint par Libé.fr. Ce dernier, soutenu par des ONG et le député UMP, Robert Lecou, avait d'ailleurs déposé un amendement excluant de cette mesure *«les journalistes professionnels, occasionnels et leurs collaborateurs, les travailleurs humanitaires, les volontaires et les chercheurs»*. L'amendement a été rejeté.

Seuls les touristes paieront assure Bernard Kouchner pour qui l'idée d'établir une liste des personnes concernées serait *«réductrice et ne pourrait pas couvrir toutes les situations professionnelles. La loi vise les agences de voyages et les touristes»*, insiste-t-il.

Mais les propos rassurants du ministre ne convainquent pas les sceptiques. A l'Assemblée, le député Vert Noël Mamère a jugé l'article de loi *«très maladroit»* et susceptible d'entraîner des *«interprétations malheureuses»*. Hervé Féron, dénonce quant à lui *«une remise en cause de la liberté de la presse»*.

### **Vers une «privatisation de la protection»**

Certains, comme le directeur général de MSF voient surtout dans ce texte «*un risque de privatisation de la protection*». C'est aussi l'avis de Frédéric Gallois, directeur d'une société française de «sûreté stratégique» qui décrit «*l'émergence des assurances enlèvement-rançon auxquelles souscrivent confidentiellement de plus en plus de grandes sociétés*» pour leurs collaborateurs à l'étranger. «*On se dirige vers un mécanisme privé pervers car ce type d'assurances - très coûteuses - ne peuvent être évidemment prises par des gens modestes*», regrette-t-il.

D'autres voix s'élèvent pour dénoncer le projet de loi. L'ex-otage Jean-Louis Normandin s'est déclaré «*choqué et révolté*». [Chloé Lemaçon](#), dont le mari a été tué par un commando français venu les libérer d'une prise d'otages de pirates somaliens en avril 2009, se demande «*comment sera déterminé la légitimité à être là ou pas et qui va décider de la zone à risques*».

Cette loi a est débattue alors que deux journalistes de France 3, [Hervé Ghesquière](#) et [Stéphane Taponier](#), sont retenus en otage depuis plus de six mois en Afghanistan. Qualifiés d'«*imprudents*» par l'Etat français, le secrétaire général de l'Elysée, Claude Guéant, avait ajouté qu'«*ils n'avaient rien à faire là*». Alors l'état-major des armées affirmait en février que les opérations de recherches avaient déjà coûté plus de 10 millions d'euros. Pour le Syndicat national des journalistes (SNJ), si une telle facture devait être acquittée par une rédaction, cela mettrait en péril la liberté d'informer.

## **COMMENTAIRES FAITS AU SENAT SUR LA LOI AVANT SA SOUMISSION ...**

<http://www.senat.fr/rap/I09-262/I09-26210.html>

Projet de loi relatif à l'action extérieure de l'État

### **C. LE REMBOURSEMENT DES FRAIS ENGAGÉS PAR L'ETAT À L'OCCASION D'OPÉRATIONS DE SECOURS À L'ÉTRANGER : UN DISPOSITIF A VOCATION PRINCIPALEMENT DISSUASIVE**

Enfin, le projet de loi (**titre IV**) contient des dispositions relatives au **remboursement des frais engagés par l'Etat à l'occasion de secours à l'étranger**.

1. **L'absence de dispositif** permettant à l'Etat d'obtenir le remboursement des dépenses engagées lors des opérations de secours à l'étranger

Il n'existe actuellement **aucun dispositif permettant à l'Etat d'obtenir le remboursement des dépenses destinées à couvrir les frais engagés à l'occasion d'opérations de secours à l'étranger**.

Or, l'Etat français est amené, de plus en plus fréquemment, à supporter la charge financière des secours organisés par lui ou pour son compte au profit de ressortissants français se mettant particulièrement en difficulté ou exposant leur santé physique et psychologique, et celle des personnes les accompagnant, à un danger imminent, dans le cadre d'activités sportives, de loisir ou à caractère professionnel à l'étranger.

**Ces personnes, qui voyagent ou qui séjournent dans des régions ou des pays déconseillés par le ministère des affaires étrangères et européennes, se mettent parfois dans des situations de grands périls** malgré les avertissements dont ils ont fait l'objet et peuvent être victimes d'agressions ou d'enlèvement. **Ces affaires nécessitent un engagement fort des services de l'Etat qui mobilise des moyens humains, logistiques et financiers importants.**

C'est d'ailleurs l'une des raisons qui ont conduit le ministre des affaires étrangères et européennes, M. Bernard Kouchner, à doter le ministère des affaires étrangères d'un centre de crise, dont votre rapporteur a pu visiter les installations.

Ces personnes qui mettent en péril leur sécurité et parfois la sécurité de ceux qui les accompagnent, voire des équipes de secours, ne se voient pas réclamer, faute de base juridique, le montant des frais engagés par l'Etat, directement ou indirectement, pour préserver leur intégrité physique et psychologique, assurer le soutien à leur famille et mettre en place l'ensemble de la logistique nécessaire à la gestion de crise.

De même, les professionnels du tourisme, des transports et de l'assurance peuvent être tentés de s'en remettre à l'Etat pour le rapatriement de leurs clients, comme ce fut notamment le cas lors du blocage de l'aéroport de Bangkok en novembre 2008, durant lequel certaines compagnies aériennes ou voyagistes n'ont rien fait pour tenter d'évacuer leurs clients.

**Dans bien des cas, les services de l'Etat doivent donc supporter des dépenses importantes pouvant s'élever à plusieurs dizaines voire centaines de milliers d'euros.** Ainsi, le rapatriement des cinq cents touristes français lors du blocage de l'aéroport de Bangkok de novembre 2008, a entraîné un coût de 720 000 euros pour le ministère des Affaires étrangères pour le seul affrètement de l'avion.

Le ministère des Affaires étrangères n'est pas le seul ministère concerné par cette mesure. Ainsi, le ministère de la Défense est fréquemment appelé à mettre en œuvre des moyens matériels et humains dans le cadre des opérations de secours à l'étranger, comme en témoigne l'affaire du « Tanit » au large de la Somalie, qui a mobilisé des moyens importants de la marine nationale.

**2. Le projet de loi** : responsabiliser davantage les personnes et les professionnels à l'égard des séjours dans des zones dangereuses

L'objectif du projet de loi est donc de **responsabiliser les ressortissants français s'engageant dans des activités professionnelles, de loisirs ou sportives dans des zones dangereuses à l'étranger, en ouvrant la possibilité pour l'Etat d'exiger le remboursement de tout ou partie des frais induits par des opérations de secours (articles 13 et 14).**

**Cette demande de remboursement ne pourra jouer qu'à l'égard des personnes s'étant délibérément exposées à des risques qu'elles ne pouvaient ignorer.** Elle ne s'appliquera pas dans le cas où ces personnes se seraient trouvées dans une situation dangereuse pour un « motif légitime tiré notamment de leur activité professionnelle ou d'une situation d'urgence ».

Ainsi, les journalistes intervenant dans une zone de crise au nom de la liberté d'information ou bien les ressortissants français, touristes ou expatriés, confrontés à une situation de crise, comme une catastrophe naturelle ou l'éclatement d'un conflit armé, ne seraient pas concernés.

**L'esprit de cette disposition est fortement inspiré de la loi du 9 janvier 1985, dite loi « Montagne »**, qui a permis aux communes de demander le remboursement des frais de secours engagés dans le cadre des activités de tourisme ou de sport sur le territoire national.

**Le but est similaire pour les professionnels du tourisme et de l'assurance**, puisqu'il s'agit de les responsabiliser face aux manquements et négligences de leur part qui entraîneraient une situation délicate voire dangereuse pour les ressortissants français et dont les frais engendrés par le règlement étatique de la situation seraient imputés sur le budget de l'Etat.

Si ceux-ci ne respectent pas leurs engagements contractuels, et notamment l'obligation de prestation de voyage et celle de rapatriement, à l'égard des ressortissants français, et entraînent par la même une intervention en substitution par l'Etat, ce dernier doit pouvoir exiger de ces opérateurs le remboursement de tout ou partie des dépenses qu'il a été obligé d'effectuer pour compenser leurs manquements ou négligences. Il incombera alors au professionnel de prouver qu'il s'est trouvé dans un cas de force majeure empêchant son intervention.

**3. La position de votre commission** : approuver le dispositif proposé en renforçant sa portée  
**Votre commission approuve entièrement les objectifs poursuivis par le projet de loi.**

Face à la multiplication de comportements irresponsables de la part de personnes s'aventurant dans des zones déconseillées, non protégées ou connues comme n'étant pas de nature à assurer leur sécurité à l'étranger, il n'est pas normal que la charge financière des opérations de secours pèse uniquement sur l'Etat, et donc sur le contribuable français.

**Pour votre commission, dans de telles situations, il est légitime que l'Etat soit en mesure de demander le remboursement de tout ou partie des dépenses engagées à l'occasion des opérations de secours.**

Surtout, un tel dispositif aurait principalement, aux yeux de votre commission, **une vocation pédagogique et un effet dissuasif à l'égard de tels comportements.**  
**Convaincue du bien-fondé de cette mesure, votre commission a même souhaité renforcer le dispositif proposé de deux manières.**

D'une part, **elle a estimé souhaitable de supprimer l'encadrement de ce remboursement dans la limite d'un plafond fixé par décret.**

En effet, dès lors que la possibilité pour l'Etat d'exiger le remboursement des frais engagés reste une simple faculté et que le texte précise que l'Etat pourra demander le remboursement de tout ou partie des dépenses, il n'a pas paru nécessaire à votre commission de prévoir un plafond.  
Au contraire, un tel plafond pourrait avoir un rôle moins dissuasif.

D'autre part, **votre commission a jugé préférable de supprimer la référence aux « mises en garde reçues ».**

Etant donné que le texte prévoit que le dispositif ne s'applique qu'à l'égard de « personnes s'étant délibérément exposées (...) à des risques qu'elles ne pouvaient ignorer », il n'a pas semblé utile à votre commission d'ajouter « au regard des mises en garde reçues ».

Une telle mention paraît de nature à restreindre la portée du dispositif proposé et serait susceptible de soulever des difficultés juridiques sur l'appréciation de la nature de ces « mises en garde » et sur les moyens d'en apporter la preuve devant le juge.

**Sous le bénéfice de l'ensemble de ces observations, la commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées soumet à la délibération du Sénat le texte qu'elle a établi.**