



ASSOCIATION DES PROFESSIONNELS  
DE LA RÉASSURANCE EN FRANCE

**JUILLET 2013**

**ASSURANCE ET REASSURANCE  
DES GREVES, EMEUTES ET MOUVEMENTS  
POPULAIRES**

# SOMMAIRE

## RESUME

## INTRODUCTION

### I. Historique et cadre juridique

### II. Pratiques du marché de l'assurance

### III. Le marché de la réassurance

### IV. Les enjeux pour notre secteur d'activité

## CONCLUSION

## Annexe

1. **Décisions de justice**
2. **Définition d'un Acte de terrorisme et d'un Attentat au code pénal**

## RESUME

*La situation géopolitique s'est tendue sur un plan mondial ces dernières années et plus nombreux sont les pays affectés aujourd'hui par une montée des violences et des troubles politiques. La puissance des médias en amplifie les échos. La répétition d'évènements à caractère socio-politique n'est pas sans conséquence sur nos économies. C'est un enjeu auquel les Etats mais également les sociétés civiles doivent faire face. Ces phénomènes ne touchent pas seulement les pays en pleine évolution, mais aussi nos sociétés protégées, et la France n'en est pas exempte.*

*En France, le Droit de manifester est inscrit dans la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789. En conséquence, c'est logiquement à l'Etat ou à la collectivité qu'il appartient de réparer les dommages pouvant résulter de ces manifestations. Nous assistons cependant à un glissement progressif de l'indemnisation des pertes et dommages vers la société civile.*

*Confrontés à la vague d'attentats des années 1980, les pouvoirs publics ont en effet incité les organisations professionnelles à étendre aux dommages matériels directs résultant d'incendie ou d'explosion provoqué par un acte de terrorisme, une émeute ou un mouvement populaire, les garanties offertes par leurs adhérents, assureurs et mutuelles, au titre de tout contrat d'incendie souscrit à compter du 1er mars 1983. La Loi de 1986 a par la suite rendu obligatoire la garantie des dommages ayant pour origine un acte de terrorisme ou un attentat dans le cadre de toute souscription d'un contrat d'assurance. Un montage de réassurance fondé sur une réassurance privée assortie d'une réassurance d'Etat à partir d'un certain montant de sinistre a été mis en place, dans le cadre de Gareat, pour garantir les engagements des assureurs.*

*En revanche, les assureurs ont gardé la liberté contractuelle de couvrir les pertes et les dommages occasionnés par les émeutes ou mouvements populaires avec une possibilité de recours à l'encontre des pouvoirs publics, charge à eux de se réassurer librement.*

*Le Législateur a essayé de délimiter la frontière d'assurabilité des mouvements populaires en distinguant les évènements à caractère politique qui relèvent de la solidarité nationale de ceux qui seraient pris en charge par la sphère privée. Toutefois, l'évolution ultérieure de la jurisprudence, particulièrement après les émeutes de 2005, en exigeant la démonstration d'un lien de causalité direct entre les dommages et le délit constaté, et en déboutant les actions des collectivités locales, semble atténuer cette distinction. Elle paraît amorcer un glissement vers un désengagement de l'Etat qui aboutit à faire prendre aux assureurs et aux réassureurs en dernier ressort une part croissante des réparations accordées en dédommagement des dommages occasionnés lors de ces manifestations.*

*Face à une recrudescence possible des violences et des troubles sociaux, et considérant par ailleurs l'ampleur que pourraient revêtir des évènements socio-politiques présentant un caractère de soulèvement collectif contre une autorité établie, voire visant à renverser le pouvoir en place, se pose toutefois de façon aiguë la question des frontières de l'assurabilité des risques. Il est important en premier lieu que ces risques soient bien évalués et que les textes des contrats d'assurance et leurs protections en réassurance soient clairs sur ce qu'ils couvrent exactement au risque de ne pas pouvoir honorer les engagements pris le moment venu. Une réflexion plus générale, qui ne concerne pas seulement la profession de l'assurance et de la réassurance, devrait peut-être aussi se poursuivre sur cette problématique de la couverture des risques extrêmes, et sur la recherche d'une solution permettant de garantir entreprises et particuliers tant en dommages matériels et immatériels que corporels pour les particuliers, en cas de troubles revêtant un caractère insurrectionnel.*

## INTRODUCTION

Les mouvements de contestation de ces dernières années, en Asie, dans les pays Arabes et en Europe, conséquences de tensions sociales, sociétales, politiques, ethniques ou religieuses ont pesé sur l'économie de certains pays et causé plusieurs centaines de millions d'euros de dommages économiques.

Ainsi la Thaïlande a été frappée en 2010 par une vague d'émeutes dont l'estimation des dommages pour le secteur de l'assurance oscille entre 500 M\$ et 1 Md\$.

On chiffre le coût économique des mouvements qui ont marqué le « Printemps Arabe » de 2011 à 203 M\$ pour l'Egypte, à 144 M\$ pour la Tunisie.

Les émeutes de Tottenham en Angleterre en 2011 sont estimées pour leur part à 320 M\$ en dommages assurés.

La Suède – louée pourtant pour son modèle social - a également été victime cette année de violences urbaines qui ont débuté dans la nuit du 20 mai 2013 dans la banlieue de Stockholm : cinq nuits durant, forces de l'ordre et émeutiers se sont affrontés.

Très récemment encore, la Turquie, l'Egypte et Hong Kong ont été le théâtre de mouvements contestataires.

La France a enregistré en mai 1968 son mouvement de contestation sociale et sociétale le plus significatif par son ampleur mais aussi par sa durée. Mai 68 reste encore à ce jour le plus important mouvement contestataire civil que la France ait connu au cours des cinquante dernières années.

En 2005, par ailleurs, des violences urbaines, qui avaient pris naissance à Clichy-sous-Bois le 27 octobre, se sont propagées à un grand nombre de villes en France. Les émeutes ont duré plus de 3 semaines, au cours desquelles près de 10 000 véhicules ont été incendiés et de nombreux bâtiments publics endommagés, voire détruits. Le coût économique est estimé à 500 M€ dont 200 M€ assurés. Pour les seules collectivités locales, la charge est évaluée à 60 M€.

D'autres troubles se sont déroulés à Villiers le Bel en 2007, à La Réunion et à Strasbourg en 2009 causant toutefois des dommages moins importants.

Plus récemment, en marge de la célébration du titre de champion de France du PSG, de violentes émeutes ont éclaté au cœur de Paris au Trocadéro et ses alentours. Des dizaines de voitures et des vitrines ont été vandalisées par des groupes de casseurs jusque tard dans la soirée. L'estimation des dommages causés par ces émeutes reste cependant limitée.

Force est de constater que nous assistons à une recrudescence des troubles d'origine humaine, en France comme dans beaucoup d'autres pays. Les enjeux pour les économies des Etats – dont certains sont déjà sérieusement fragilisés par la crise financière –, pour les entreprises et in fine pour le secteur de l'assurance et de la réassurance, peuvent s'avérer considérables.

L'utilisation des réseaux sociaux, des moyens de (télé)communications mobiles, la large couverture médiatique de ce type d'événements par les chaînes d'information peuvent nous

amener à craindre une amplification de leur intensité, de leur propagation, de leur simultanéité, et partant de leur coût potentiel !

A titre d'exemple, la capacité de rassemblement des « anti-mariage pour tous », même si elle n'a pas été source de dégâts, ne démontre-t-elle pas le potentiel d'ampleur de ce phénomène de mobilisation, facilité aujourd'hui par l'utilisation des réseaux sociaux et des téléphones portables?

La meilleure ou moins bonne gestion de ces événements par la force publique et les pouvoirs politiques et judiciaires a des conséquences importantes sur l'intensité des dommages.

La frontière entre l'assurabilité des mouvements populaires selon qu'ils revêtent un caractère social et « maitrisable » et leur inassurabilité lorsqu'ils sont à caractère politique extrême est difficile à cerner.

Néanmoins le Législateur est intervenu en tentant d'établir la distinction pour les événements à caractère politique entre ceux qui relèvent de la solidarité nationale et ceux qui ressortent du secteur privé.

Les actes de Terrorisme sont soumis à un régime particulier qui a fait l'objet de la publication d'un Livre Blanc par l'APREF. Nous ne traiterons donc pas de ce sujet ici.

Les secteurs de l'assurance et de la réassurance sont-ils préparés à faire face aux conséquences d'évènements extrêmes tels qu'une insurrection ou une révolution?

Les conventions de réassurance sont-elles contractuellement et structurellement adaptées à l'évolution et l'amplification de ces phénomènes?

Notre objectif est ici, après avoir dressé un état des lieux du marché de l'assurance et de la réassurance, d'initier une réflexion sur ces risques à caractère politique afin de tenter de mieux les appréhender dans toute leur dimension. De là découleront des suggestions de clarification et d'aménagement qui, apportés aux contrats d'assurance et de réassurance, permettraient aux assureurs et aux réassureurs d'opérer en toute transparence et connaissance de cause face à ce risque et de mieux déterminer où se situent, selon eux, les limites de l'assurabilité.

## I. HISTORIQUE ET CADRE JURIDIQUE

Dans la plupart des pays démocratiques, les lois autorisent les manifestations et la liberté de se regrouper, qu'elles considèrent comme un droit et un contre-pouvoir.

En France, une manifestation sur la voie publique est soumise à l'obligation d'une déclaration préalable aux autorités qui peuvent l'interdire si elles la jugent de nature à troubler l'ordre public.

La jurisprudence en l'espèce consacre le droit de manifester et si à l'occasion de son exercice, des dommages sont causés à des personnes ou à des biens, la collectivité nationale doit les réparer. C'est la charge que la collectivité admet de supporter pour permettre à chacun de ses membres d'exercer ce droit fondamental.

Les assureurs qui indemnisent une victime au titre de la garantie émeutes et mouvements populaires disposent donc dans la quasi-totalité des cas d'un recours contre l'Etat. Pour l'assureur, la garantie des émeutes et mouvements populaires pourrait être un risque très lourd dont l'assurabilité même serait remise en question si un recours contre l'Etat n'était pas prévu par la Loi.

Ainsi, la Loi du 7 janvier 1983 a-t-elle institué la possibilité d'un recours à l'encontre de l'Etat français pour les dégâts et dommages résultant de crimes et délits commis à force ouverte ou par la violence par des attroupements ou rassemblements armés soit contre les personnes, soit contre les biens.

Cette Loi relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements et l'Etat a ainsi substitué à compter du 1er Janvier 1984 la responsabilité de l'Etat à l'ancienne responsabilité des communes.

La loi du 9 Janvier 1986 a par ailleurs substitué la compétence des tribunaux administratifs à celle de l'ordre judiciaire pour connaître des actions et décider des responsabilités causées par les seuls attroupements et rassemblements, ce qui exclut donc les attentats terroristes.

La reconnaissance de la responsabilité de l'Etat dans les dommages doit donc être confirmée par l'autorité administrative compétente.

Au lendemain des violences urbaines de l'automne 2005, la FFSA a mené une étude juridique sur les événements survenus entre le 27 octobre et le 24 novembre 2005 qui ont touché près de 1300 communes en France.

Il ressort de cette analyse que :

« Les recours peuvent être exercés simultanément et cumulativement sur trois principaux fondements :

- la Responsabilité pour faute,
- la Responsabilité pour rupture d'égalité devant les charges publiques,
- la Responsabilité de l'Etat du fait des attroupements article 2216-3 du Code général des collectivités territoriales.

Concernant la **responsabilité de l'Etat en cas de faute des autorités de police**, il convient de démontrer que l'administration n'a pas pris les mesures propres à prévenir l'attroupement dommageable ou qu'elle a fait preuve de carence dans la mise en œuvre de mesures permettant d'éviter les atteintes aux biens.

*Les décisions administratives ayant retenu la responsabilité de l'Etat sur ce fondement sont extrêmement rares.*

La **responsabilité de l'administration** peut être engagée, sans faute, lorsque son comportement, fut-il régulier et légal, a fait supporter à une victime une charge anormale et spéciale, rompant par là même le principe d'égalité devant les charges publiques.

*Il existe peu de jurisprudence en la matière, les hypothèses de responsabilité de l'administration sur ce fondement sont plus liées à la nature du préjudice qu'à l'ampleur ou à la spécificité de l'évènement.*

L'article 92 de la Loi du 7 janvier 1983 codifié sous l'article 2216-3 du Code général des collectivités territoriales dispose que **l'Etat est civilement responsable des dégâts et dommages résultant des crimes et délits commis, à force ouverte ou par violence, par des attroupements ou des rassemblements armés ou non armés**, soit contre des personnes, soit contre des biens ; l'Etat peut exercer une action récursoire contre la commune lorsque la responsabilité de celle-ci se trouve engagée. ..

Dans son avis du 26 mars 2004, le Conseil d'Etat énonce que l'application de l'article 2216-3 du CGCT est subordonnée à la condition que les dommages dont l'indemnisation est demandée résultent de manière directe et certaine de crimes ou de délits déterminés, commis par des rassemblements ou attroupements précisément identifiés...

En outre le caractère prémédité de l'acte ou organisé du rassemblement exclut l'application de l'article 2216-3 du CGCT (CE 26 mars 2004 n° 248623, Sté BV et CE 3 mars 2003 n° 242720, Generali).

L'étude relève que « il conviendra de démontrer dans tous les cas le lien de causalité directe entre les dommages et des crimes ou délits qualifiés pénalement et commis à l'occasion du rassemblement ou de l'attroupement. »

La jurisprudence écarte donc le régime de la responsabilité de l'Etat du fait des attroupements chaque fois que le lien de causalité directe entre le dommage et le délit constaté n'est pas établi.

Sur ces fondements, les recours des assureurs suite à l'indemnisation des dommages causés par les émeutes d'Aulnay sous-bois en automne 2005 n'avaient pas abouti.

A contrario, les dégâts provoqués par la manifestation anti-Otan en marge du sommet de l'Otan à Strasbourg en avril 2009 avaient été totalement assumés par l'Etat sans qu'il y ait eu recours à une action en contentieux des assureurs. La ministre de l'intérieur de l'époque, Mme Michèle Alliot-Marie, avait au lendemain de la manifestation déclaré : « *L'Etat prendra en charge l'indemnisation des dégradations et des pertes d'exploitations liées aux dégâts commis à Strasbourg en marge des manifestations des opposants au sommet de l'OTAN* ».

## II. PRATIQUES DU MARCHÉ DE L'ASSURANCE

Dès 1976, les assureurs ont proposé d'étendre leur garantie, moyennant surprime, aux dommages d'incendie et d'explosion résultant d'émeutes, de mouvements populaires et d'actes de terrorisme et de sabotage, à l'exception de la guerre civile qui était exclue.

Cette garantie qui était onéreuse n'avait que peu été souscrite par les assurés industriels, ce qui a créé une anti sélection, et n'avait pas été généralisée aux particuliers.

A la suite des attentats de 1982 dans le train Paris-Toulouse attribué au Groupe Carlos (5 morts et 28 blessés) puis le 22 avril à la voiture piégée de la rue Marbeuf à Paris (1 mort) et de la fusillade de la rue des Rosiers, les organisations professionnelles et les pouvoirs publics ont mis au point le dispositif du 14 janvier 1983 concernant les risques industriels, les risques simples et les risques agricoles prévoyant que :

*« tout contrat d'assurance incendie souscrit à **partir du 1er mars 1983** doit offrir de garantir, moyennant le cas échéant une prime distincte, les risques de dommages matériels directs résultant d'incendie ou d'explosion provoqués par attentats, qu'il s'agisse d'émeutes, de mouvements populaires, d'actes de terrorisme ou de sabotage concerté. »*

Les garanties visées par le dispositif du 14 janvier 1983 ont été proposées aux assurés par une pollicitation qui a permis de couvrir alors 95% des risques des particuliers et 50% des entreprises.

Ce dispositif concernait les seuls risques d'incendie ou d'explosion provoqués par attentats. Il ne visait donc pas les autres dommages (bris, vandalisme, etc.). Il se limitait aux dommages matériels directs. N'étaient donc pas couverts les dommages immatériels tels les pertes indirectes, les pertes d'exploitation, les pertes d'usage, les pertes de loyers, etc....ainsi que les dommages corporels.

Les attentats survenus dans la grande distribution à la fin de l'année 1985 et l'attentat de la rue de Rennes en 1986 ont a posteriori amené les pouvoirs publics à recourir une nouvelle fois à la voie législative pour indemniser les préjudices subis par les victimes.

La **Loi de 1986** a ainsi étendu la garantie légale, dès lors qu'il y a souscription d'un contrat d'assurance, aux dommages ayant pour origine **un acte de terrorisme ou un attentat**. Il ne s'agissait plus d'une option pour l'assuré.

La Loi N°86-1020 du 9 septembre 1986 relative à la lutte contre le terrorisme et aux atteintes à la sûreté de l'Etat prévoit :

- La **réparation intégrale des dommages corporels** par l'intermédiaire d'un fonds de garantie alimenté par un prélèvement sur les contrats d'assurance de biens dans des conditions fixées chaque année par arrêté,
- Une extension légale systématique des **garanties dommages** aux dégâts causés par des attentats ou actes de terrorismes.



Le code pénal en ses articles 421-1 et 421-2 (voir en annexe les définitions) a par ailleurs clarifié les notions d'attentat ou d'acte de terrorisme qui sont reprises à l'article L 126-2 du code des assurances selon les dispositions de la **Loi du 23 janvier 2006**.

Toutefois, ces textes ne visent que les actes de terrorisme qui impliquent que l'acte soit « commis intentionnellement en relation avec une entreprise individuelle ou collective ayant pour but de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur ».

L'attentat est quant à lui défini par l'article L. 412-1 du code pénal (également joint en annexe) auquel ne renvoie pas l'article L. 126-2 du code des assurances. Toutefois, il semble que dans la mesure où il existe une définition légale, il soit opportun de s'y référer.

Les notions d'attentat et d'actes de terrorisme sont donc définies strictement.

La **Loi du 23 janvier 2006** a revu en profondeur l'extension légale de garantie « attentats ». Le nouvel article L. 126-2 du Code des assurances édicte une extension légale de garantie des attentats et actes de terrorisme de toute nature dès lors que l'assuré est couvert par un contrat d'assurance de biens garantissant les dommages d'incendie. Le nouveau texte revient donc à une **extension légale rattachée à la seule garantie incendie**, alors que l'ancienne version prévoyait une extension pour tout contrat de dommages aux biens.

Cette extension vaut pour les **dommages subis sur le territoire national**, quel que soit le lieu où l'acte ait été perpétré, alors que l'ancienne extension ne valait que pour les attentats commis sur le territoire national.

Dès lors que le bien est couvert par un contrat garantissant les dommages d'incendie, il l'est également pour tout dommage matériel direct affectant ce bien à la suite d'un attentat ou d'un acte de terrorisme. Il n'est donc plus nécessaire que l'événement, conséquence de l'attentat ou de l'acte de terrorisme créant le dommage, soit garanti par le contrat. Il convient de préciser que si le contrat comporte une garantie de dommages immatériels consécutifs (déblais, décontamination, pertes d'usage, ...) ou de perte d'exploitation, ces garanties seraient étendues comme les garanties de dommages matériels. Selon les dispositions de l'article L 121-8 du Code des Assurances, les assureurs ne sont cependant pas tenus de couvrir les pertes et dommages occasionnés, soit par la guerre étrangère, soit par la guerre civile, soit par des émeutes ou mouvements populaires.

Ils peuvent néanmoins délivrer leur garantie pour les dommages qui résulteraient d'une émeute ou mouvement populaire. Les dommages consécutifs à la guerre civile et étrangère, dont les coûts excèderaient les risques normalement pris en charge par la mutualité des assurés, sont quant à eux pris en charge par une législation spéciale au titre de la solidarité nationale. Ces dispositions conventionnelles sont accordées aux polices d'assurance du particulier et largement reprises aux contrats des risques d'entreprise.

Les dommages consécutifs aux émeutes, les actes de sabotage et les mouvements populaires qui ne sont pas caractérisés d'actes de terrorisme ou d'attentat, sont pris en charge par les contrats d'assurance Incendie selon leurs modalités de garantie. La réassurance associée à ces contrats interviendrait à concurrence des plafonds de garantie par événement en Dommages aux biens (hors événements naturels).

Les dommages frappant les portefeuilles de risques des assureurs et mutuelles du marché français et qui ont pour origine un acte de terrorisme ou un attentat bénéficient quant à eux d'une réassurance illimitée de l'état au-delà de seuils spécifiques à chaque compagnie.

## 2.1 - L'assurance des particuliers

L'explosion ou l'incendie résultant d'un attentat, qu'il s'agisse d'un attentat commis ou non dans le cadre d'une action concertée, d'une émeute ou d'un mouvement populaire, sous réserve que l'assuré ne prenne pas part personnellement à ces actes, est couvert par le contrat d'assurance multirisques du particulier.

Les garanties émeutes, mouvements populaires, actes de sabotage et actes de vandalisme peuvent être nominativement inscrites au contrat ainsi que le champ de la garantie. Les frais consécutifs, les frais de clôture ou de gardiennage nécessités par ces dommages, les pertes indirectes, les honoraires d'expert engendrés par ces dommages peuvent être également couverts par la police.

Les exclusions de garantie, tels les vols avec ou sans effraction, les dommages immatériels (pertes indirectes, pertes d'exploitation, privation de jouissance, perte des loyers) et certains dommages matériels directs comme les dommages causés aux façades par les graffitis et les jets de peinture, sont précisées au contrat.

Une franchise au contrat, qui représente 10% du montant des dommages matériels directs subis avec un minimum en valeur monétaire ou bien 1 fois l'indice FFB, est le plus souvent retenue.

Les bâtiments et aménagements y afférents et les risques locatifs sont indemnisés à hauteur de la valeur de reconstruction des bâtiments (valeur à neuf).

Le contenu et les aménagements y afférents sont également indemnisés à hauteur de la valeur totale du contenu déclaré.

## 2.2 – L'assurance des entreprises

Aujourd'hui en France, les polices d'assurances dommages pour les risques d'entreprises sont principalement souscrites en « Tous Risques sauf », et beaucoup plus rarement en périls dénommés.

Ces polices Tous Risques Sauf offrent ainsi la possibilité de garantir les dommages matériels consécutifs à un événement **Grèves, Emeutes et Mouvements Populaires**, à hauteur de la limite générale du programme d'assurance.

Les pertes financières consécutives (perte d'exploitation) à ces événements sont également couvertes si elles ne sont pas spécifiquement exclues. D'une manière générale, elles sont intégrées dans la limitation contractuelle d'indemnité totale de la police avec déclaration de la marge brute annuelle ainsi que de la durée de la période d'indemnisation. Il existe parfois une sous-limite Perte d'exploitations dans la LCI générale (par exemple : LCI 100Mio dont 30Mio en PE).

En revanche, les dommages immatériels non consécutifs à un dommage matériel sont toujours dénommés et sous-limités : ceci concerne par exemple l'impossibilité d'accès, la fermeture par décision/contrainte administrative... Les périls tels que les virus, malveillance informatique, sont toujours exclus des polices d'assurance.

Les spécificités des multirisques entreprises concernant les Grèves, Emeutes et Mouvements Populaires portent essentiellement sur les rachats d'exclusions possibles et/ou d'extension de garanties pour les risques situés à l'étranger exclusivement, dans le cadre de programmes internationaux.

Plus précisément, pour les intérêts hors France, des éléments d'appréciation sont pris en compte afin d'analyser la couverture possible des événements grèves, émeutes, mouvements populaires :

- Pays (critère prédominant)
- Localisation et environnement (les risques situés dans des zones éloignées, en dehors des agglomérations, sont considérés comme moins exposés)
- Type d'activités (exemples identifiés comme exposés) : supermarchés, centres commerciaux, entrepôts, magasins de produits électroniques, établissements bancaires, infrastructures clés comme aéroports, sites de compagnies internationales

En cas de rachat d'exclusion ou d'extension de garanties portant sur les sites à l'étranger, la pratique est de proposer des conditions bien définies d'assurabilité ; par exemple :

- Sous-limites monétaires ou en pourcentage des valeurs assurées (i.e 25%)
- Exclusion des garanties Perte d'exploitation et carences suite aux GEMP
- Juridiction compétente et législation applicable (France ou Angleterre)
- Exclusion des pillages et/ou vols consécutifs
- Tarification à l'appréciation de l'assureur (pratique majoration de 5% du taux de la police Incendie)
- Clause durée 72h en France qui peut aller jusqu'à 168 heures notamment pour les intérêts à l'étranger.

### 2.3 - L'assurance des Collectivités Locales

Aucun texte de loi n'oblige les collectivités locales à s'assurer contre la détérioration des équipements publics. Mais, dans les faits, elles s'assurent a priori toutes au minimum contre les incendies. Pour tout achat supérieur à 206 000€, toute assurance visant à protéger le patrimoine mobilier et immobilier d'une collectivité est soumise à une procédure d'appel d'offres, comme pour toute attribution de marchés publics.

Selon une étude réalisée à la demande du ministère de l'Intérieur suite aux émeutes de 2005, le marché de l'assurance des collectivités représentait 510 millions d'euros de primes en 2005 pour 135.000 contrats conclus. Selon le site officiel du ministère de l'Intérieur, les primes d'assurance représentaient alors environ 0,6% des dépenses globales des collectivités.

La FFSA et le Groupement des entreprises mutuelles d'assurances (GEMA) ont sollicité l'intervention financière de l'Etat au lendemain de la vague de violences urbaines de l'automne 2005, qui ont causé, rappelons-le, 200 millions d'euros de dommages assurés dont 60 millions pour les seuls bâtiments des collectivités territoriales. Les fédérations ont invoqué l'article 92 de la loi du 7 janvier 1983, codifié à l'article L 2216-3 du Code général des collectivités territoriales, qui précise que « L'Etat est civilement responsable des dégâts et dommages résultant des crimes et délits commis (...) par des attroupements ou rassemblements (...) soit contre des personnes, soit contre des biens ».

Le Conseil d'Etat a tranché le vif débat qui opposait assureurs, collectivités locales et Etat en déboutant les assureurs par ses arrêts du 2 juin 2006. Les cours administratives d'appel de Versailles, de Lyon et de Nancy, dans leurs arrêts respectifs des 24 juin pour les 2 premières, et du 1er juillet pour Nancy, ont confirmé la décision du Conseil d'Etat.

Suite à ces décisions du juge administratif suprême défavorables pour les assureurs, un Groupe de travail s'est constitué sous l'égide du ministère de l'Economie et des Finances, pour réfléchir à « l'assurabilité » des communes avec une attention particulière sur les « risques d'exception » (violences urbaines, catastrophes naturelles...).

A l'issue de ces discussions, les assureurs dans leur majorité et l'Etat n'ont pas souhaité mettre en place un fonds de mutualisation des risques d'exception, non plus qu'une prise en charge par l'Etat des dommages résultant des violences urbaines.

Ces décisions ont des répercussions importantes sur les assureurs des collectivités locales. Elles les ont en effet contraints, soit à ne plus assurer les communes les plus exposées, soit à leur proposer des conditions d'assurances qui intègrent une sélection des risques plus drastique et prennent en considération le risque de violences urbaines, en relevant sensiblement franchises et tarif, . Certaines collectivités risquent donc de ne plus trouver preneur d'assurance.

Bien que la question soit moins souvent évoquée aujourd'hui, les incendies de bâtiments publics sévissent toujours dans notre pays, dans un contexte de violences urbaines larvées. Aussi assiste-t-on depuis plusieurs années à un désengagement de certains assureurs (résiliation après sinistre, appels d'offres infructueux...) du marché des collectivités locales. Ce phénomène s'intensifie après tout mouvement populaire générant des dommages importants pour la collectivité et la question de l'assurabilité des communes dites «à risques» se pose à ce moment-là de façon plus incisive.

### III. LE MARCHÉ DE LA REASSURANCE

Les grèves, émeutes, mouvements populaires sont très largement couverts par les Traités de réassurance Dommages aux biens (y compris les dommages automobiles) des cédantes du Marché Français. Les actes de vandalisme et les sabotages sont plus rarement spécifiquement inclus.

Les protections de réassurance couvrent généralement l'ensemble des dommages survenus dans une même zone géographique. La définition contractuelle de la zone géographique est le plus souvent restreinte à une commune ou plusieurs communes contiguës ou limitrophes. Exceptionnellement elle peut englober un département entier.

La période de constitution de l'évènement est généralement limitée à une période de 72 heures consécutives.

La garantie des émeutes et mouvements populaires accordée par les réassureurs dans les Traités de réassurance en Dommages aux Biens du marché français est plafonnée à la limite délivrée pour le risque de conflagration, soit une garantie globale dans le cadre du marché français dans son ensemble à hauteur d'un évènement de l'ordre de 4 Md€ avec une reconstitution de garantie (estimation APREF 2013).

Pour les risques industriels qui sont protégés spécifiquement, une réassurance facultative peut être mise en place qui offre un cadre de garantie cependant plus précis dans les définitions des périls.

Sont généralement exclus les risques de guerre civile et de guerre étrangère et plus rarement, celui de révolution. Une seule clause porte sur un périmètre plus large en excluant « la guerre et la rébellion, la révolution, l'insurrection ou les manifestations d'un pouvoir militaire ou usurpé - dans une confiscation, nationalisation ou réquisition - la destruction ou la détérioration de biens effectuée ou ordonnée par un gouvernement ou une autorité publique ou locale ».

Les risques d'insurrection, de rébellion et de révolution ne sont donc pas, sauf rare exception, explicitement stipulés parmi les exclusions du contrat d'assurance et a fortiori de la protection de réassurance.

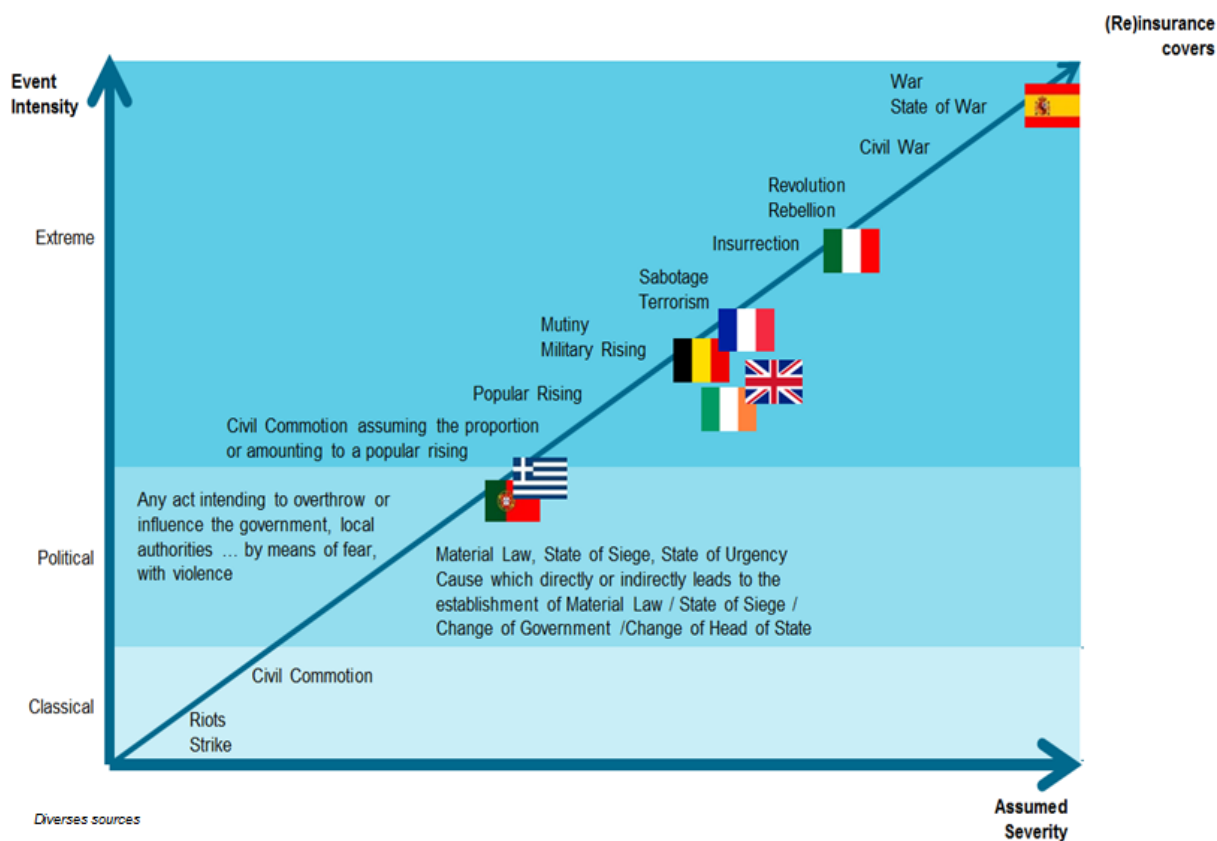
Ces évènements à caractère socio-politique qui revêtent un caractère de soulèvement collectif contre une autorité établie sur une période plus ou moins longue a priori sont de nature à engager la responsabilité de l'Etat français.

Un doute peut cependant subsister, en l'absence de spécification sur ce point.

L'APREF préconise donc de préciser, de manière explicite, aux contrats d'assurance et à leur protection de réassurance, les événements garantis de manière à supprimer ainsi toute interprétation qui pourrait naître après la survenance d'un tel évènement extrême.

### 3.1 – Les protections en réassurance dans les autres pays européens

Les garanties accordées par les traités de réassurance en France sont généralement en ligne avec celles de leurs voisins européens, avec une même limite temporelle. L'insurrection et la révolution sont le plus souvent exclues des traités de réassurance.



## IV. LES ENJEUX POUR NOTRE SECTEUR D'ACTIVITE

Les politiques de stabilisation économique et d'ajustement, entre autres, menées notamment par les pays de la zone Euro pour sortir de la crise actuelle peuvent provoquer des troubles sociaux, voire mettre en péril la stabilité des pays. En effet, le programme de stabilisation a un caractère d'urgence et comporte nécessairement beaucoup de mesures impopulaires en réduisant brutalement les revenus et les consommations des ménages, en diminuant ou gelant les revenus des fonctionnaires, les subventions ou l'emploi dans le bâtiment. Le phénomène peut être par ailleurs amplifié par la médiatisation du mécontentement de la population relayé par les réseaux sociaux.

Les incidences économiques de ces troubles sociaux pour notre secteur d'activité sont un enjeu que nos économies doivent appréhender et relever pour mettre en place des amortisseurs d'impact. A ce titre, l'assurance et la réassurance ont un rôle primordial à jouer.

La médiatisation, ainsi que la rapidité de communication, permises par les réseaux sociaux peuvent élargir très rapidement un phénomène localisé dans un premier temps.

Enfin, même si en théorie des procédures de recours contre l'Etat sont prévues, les événements passés ont prouvé que ces recours aboutissaient rarement. La jurisprudence semble consacrer un désengagement de l'Etat, amorcé par la législation qui tend à faire supporter une partie croissante de l'indemnisation des dégâts déclarés par l'assurance et la réassurance.

## CONCLUSION

Cette étude souhaite attirer l'attention des assureurs et des réassureurs sur le risque qu'ils encourent d'être appelés à intervenir dans le cadre de l'indemnisation de dommages aux biens privés ou publics résultant de **mouvements populaires extrêmes** à caractère social ou politique (hors guerre et attentats), dommages pour lesquels la responsabilité de l'Etat, des pouvoirs ou de la force publiques ne serait pas reconnue.

Toutes les raisons évoquées plus haut dans cette note laissent entrevoir une aggravation de ces risques à l'échelle mondiale dans les prochaines années

Dans un tel contexte, l'APREF invite les acteurs de la profession à s'assurer de l'adéquation entre les protections délivrées et les risques encourus. Il conviendrait aussi de clarifier, dans les contrats d'assurance et de réassurance, le périmètre - dans l'espace et dans le temps - des garanties accordées ainsi que la définition de chacun des périls couverts de façon à bien délimiter les frontières de ce qui est assurable

En parallèle, l'APREF appelle de ses vœux une évolution du régime de responsabilité de l'Etat lors des émeutes et mouvements populaires, visant à élargir les possibilités de recours des victimes et de leurs assureurs aux formes les plus récentes de ce type d'événements. Les dégâts collatéraux qui apparaissent de plus en plus fréquemment dans la foulée ou en marge des manifestations, qu'elles soient spontanées ou non, ne devraient plus être ignorés ni tenus à l'écart du domaine de responsabilité de l'Etat.



## ANNEXE 1 – DECISIONS DE JUSTICE

### Exemple de décisions du Conseil d'Etat éclairant la qualification d'attroupement ou de rassemblement au sens de l'article L.2216-3 du code général des collectivités territoriales

La décision du Conseil d'Etat du 11 juillet 2011 a rejeté le pourvoi de l'assureur à l'encontre de l'Etat français suite aux violences urbaines d'octobre 2005 et confirmé que :

*« si la destruction d'un poste de police dans la commune de Montfermeil dans la nuit du 28 au 29 octobre 2005 a eu lieu dans un contexte de violences urbaines qui se sont déclenchées, notamment sur le territoire de la commune, à partir du 27 octobre 2005 à la suite du décès de deux adolescents d'une commune voisine, l'action à l'origine des dommages en cause, qui présentait un caractère prémédité et organisé, ne pouvait être regardée comme ayant été commis par un attroupement ou un rassemblement au sens de l'article L.2216-3 du code général des collectivités territoriales».*

Une autre décision du Conseil d'Etat a statué sur la responsabilité de l'Etat pour les premières dégradations et abandonné toute poursuite à son encontre pour les dégradations qui ont suivies :

*« Pour les dégradations qui ont été commises dans la soirée et la nuit par des jeunes gens sur des bâtiments publics de la ville de Clichy sous-bois. Les dommages ainsi causés ont résulté de délits commis à force ouverte contre des biens. Dans les circonstances de temps et de lieu de l'espèce, ces actions doivent être regardées comme étant le fait d'un attroupement ou de rassemblement au sens de l'article L.2216-3 du Code général des collectivités.*

*Une dizaine de jours plus tard, une « voiture bélier » a forcé l'accès du gymnase Armand-Desmet et a été enflammée à l'intérieur du bâtiment, qui a été totalement détruit par l'incendie. Si ces destructions ont eu lieu dans le contexte des violences urbaines, les agissements à l'origine des dommages ont été commis selon des méthodes révélant leur caractère prémédité et organisé sans relation avec un attroupement ou un rassemblement identifié. »*

## **ANNEXE 2 – DEFINITION D'UN ACTE DE TERRORISME ET D'UN ATTENTAT AU CODE PENAL**

**Article 421-1** : *Constituent des actes de terrorisme, lorsqu'elles sont intentionnellement en relation avec une entreprise individuelle ou collective ayant pour but de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur, les infractions suivantes :*

1° *Les atteintes volontaires à la vie, les atteintes volontaires à l'intégrité de la personne, l'enlèvement et la séquestration ainsi que le détournement d'aéronef, de navire ou de tout autre moyen de transport, définis par le livre II du présent code ;*

2° *Les vols, les extorsions, les destructions, dégradations et détériorations, ainsi que les infractions en matière informatique définis par le livre III du présent code ;*

3° *Les infractions en matière de groupes de combat et de mouvements dissous définies par les articles 431-13 à 431-17 et les infractions définies par les articles 434-6 et 441-2 à 441-5 ;*

4° *Les infractions en matière d'armes, de produits explosifs ou de matières nucléaires définies par le I de l'article L. 1333-9, les articles L. 1333-11 et L. 1333-13-2, le II des articles L. 1333-13-3 et L. 1333-13-4, les articles L. 1333-13-6, L. 2339-2, L. 2339-14, L. 2339-16, L. 2341-1, L. 2341-4, L. 2341-5, L. 2342-57 à L. 2342-62, L. 2353-4, le 1° de l'article L. 2353-5 et l'article L. 2353-13 du code de la défense, ainsi que les articles L. 317-4, L. 317-7 et L. 317-8 à l'exception des armes de la 6e catégorie, du code de la sécurité intérieure ;*

5° *Le recel du produit de l'une des infractions prévues aux 1° à 4° ci-dessus ;*

6° *Les infractions de blanchiment prévues au chapitre IV du titre II du livre III du présent code ;*

7° *Les délits d'initié prévus à l'article L. 465-1 du code monétaire et financier."*

**Article 421-2** *"Constitue également un acte de terrorisme, lorsqu'il est intentionnellement en relation avec une entreprise individuelle ou collective ayant pour but de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur, le fait d'introduire dans l'atmosphère, sur le sol, dans le sous-sol, dans les aliments ou les composants alimentaires ou dans les eaux, y compris celles de la mer territoriale, une substance de nature à mettre en péril la santé de l'homme ou des animaux ou le milieu naturel.*

**Article 412-1** : *Constitue un attentat le fait de commettre un ou plusieurs actes de violence de nature à mettre en péril les institutions de la République ou à porter atteinte à l'intégrité du territoire national.*