

APREF NOTE

Executive Summary

June 2019

TERRORISM & GENERAL LIABILITY

Reports of violent and spectacular terrorist attacks have become a feature of our daily lives. The economic and human costs are high. Total financial loss as a result of death and injuries caused by terrorism in the EU since 2004 is estimated to be about €4.7bn. Property damage is estimated at about €898bn.* This paper aims to give an overview of how the financial costs of terrorism are addressed in France with a focus on the potential exposure of liability insurance and reinsurance coverages as a result of inadequacies in currently available compensation.

The note explains how the State fund (FGTI) operates to compensate for bodily injuries sustained in a terrorist attack. It examines the definition of those covered and how the compensation and its inherent limitations have led to discontent from some victims. A brief study of the other French State backed compensation system, GAREAT, which provides cover for property damages, leads to the conclusion that there are many losses, which remain either uncompensated or partially compensated.

The paper then examines where civil liability for terrorist acts might be established. This extends beyond the terrorists themselves. For example, parents are liable in law for injuries caused by the children for whom they are responsible. There is however no evidence that any action of this type has been taken.

Employers, too, have a high duty of care towards their employees (obligation de sécurité de résultat) by virtue of the contract of employment and could potentially be found liable for the injuries of their employees in the event of a terrorist attack. Tour operators also owe a duty of care to their clients.

Several attempts have been made to hold the government and municipalities responsible for failings in security and surveillance following terrorist attacks. Until now no such suit has been successful.

The forgoing indicates that although there are situations where liability might be founded following a terrorist attack, it is clear that there are significant hurdles to overcome to plead a successful action. Crucially too, although the FGTI has the right to seek recourse against those who may be liable in the event of a terrorist attack, the fund acknowledges that in reality this is difficult and therefore rare.

Having established the difficulty in founding liability, the paper deals with response of the insurance / reinsurance industry to this potential liability exposure. While generally excluded from insurance policies in the past, in recent years, terrorism is often covered by way of a buyback in the event of the establishment of liability. Reinsurance treaties as a rule do not exclude cover for terrorism, which could lead to an exposure if liability is established.

All Member States of the EU have transposed Directive 2004/80 requiring Member States to create schemes for the compensation for victims of violent crime. The French system is acknowledged to be one of the most generous. The note gives a short overview of how some other countries have dealt with the financial impact of terrorism, including the UK, Spain Germany and the US.

The authors conclude that the current compensation system although imperfect will remain in force in the medium term. The government has shown its support to the FGTI by undertaking to bear all payments to victims which exceed €160m annually. Re/insurance liability policies and treaties are theoretically exposed by inadequacies in compensation, by the ability of the FGTI to seek recourse against liable parties and by coverage grants in insurance policies and treaties. Until now the difficulties in pursuing an action to establish liability have indicated little threat to the re/insurance industry but may well change if the system is put under further pressure from continuing attacks and mounting payments.

*RAND 2018

NOTE APREF

Terrorisme et Responsabilité Civile Générale

A.	Introduction.....	4
B.	Les différents types de dommages et leur prise en charge	4
1.	Les dommages résultant d'une atteinte à la personne	5
2.	Les dommages aux biens.....	6
3.	Les dommages immatériels	6
C.	Responsabilités civiles ou administratives mises en jeu suite à des actes de terrorisme	7
1.	Personnes physiques et morales dont la responsabilité civile ou administrative est susceptible d'être mise en jeu.....	7
2.	Fondements juridiques des mises en cause :	8
3.	Modalités de mise en jeu et prise en charge des garanties RC.....	10
4.	Périmètre des garanties RC	11
5.	Traitement du terrorisme dans les traités de réassurance RCG	12
D.	L'indemnisation des actes de terrorisme dans d'autres pays.....	12
E.	Conclusion	13

A. Introduction

Les attentats du 11 septembre 2001 aux Etats-Unis ont marqué l'entrée du monde dans l'ère de l'hyperterrorisme. Il a depuis fallu compter avec la menace d'actions terroristes toujours plus spectaculaires visant à causer des destructions massives de biens et de personnes.

La menace de telles actions est toujours présente. Elle semble cependant ces dernières années avoir marqué le pas au profit d'un terrorisme « low-cost ». Il se manifeste par une multitude d'attaques très diverses, essentiellement perpétrées contre des personnes physiques, selon la « stratégie des mille entailles » telle que ses protagonistes la revendiquent.

Dans ce contexte, la Commission Responsabilité Civile de l'Apref a souhaité analyser la nature des dommages résultant d'attaques terroristes et les mécanismes sur lesquels repose leur indemnisation : Qui indemnise ces pertes ? Y a-t-il eu des lacunes dans leur compensation ? Des responsabilités peuvent-elles être établies ? Si oui, les polices d'assurance et les garanties de réassurance associées peuvent-elles être déclenchées ?

L'objectif de cette note est d'étudier le risque terrorisme sous l'angle de sa prise en charge par les produits d'assurance responsabilité civile générale, afin de cerner davantage dans quelle mesure la réassurance associée pourrait être exposée. Le périmètre de la note ne s'étend toutefois pas aux volets responsabilité civile des produits d'assurance spécifiques tels que les produits cyber ou aviation qui méritent des analyses à part entière.

B. Les différents types de dommages et leur prise en charge

Les dommages générés par une attaque terroriste peuvent être classés par catégorie :

- Dommages résultant d'une atteinte à la personne ;
- Dommages matériels aux biens ;
- Dommages immatériels ;

1. Les dommages résultant d'une atteinte à la personne

Le droit français se caractérise par la coexistence de deux dispositifs d'indemnisation des victimes d'infractions pénales dont la procédure et les prestations dépendent de la nature de l'infraction : Actes de terrorisme et infractions de droit commun.

Ces dispositifs mis en œuvre par des fonds d'indemnisation sont relativement proches avec toutefois quelques différences d'ordre procédural et matériel. Le régime d'indemnisation institué au profit des victimes d'actes de terrorisme est en effet censé octroyer une réparation intégrale des préjudices subis, alors que les victimes d'infractions de droit commun se voient allouer une indemnité qui varie en fonction de la gravité de l'atteinte.

Les victimes (quelle que soit leur nationalité) d'actes de terrorisme commis en France, les français victimes à l'étranger de ces mêmes actes et leurs ayants droit sont indemnisés par le Fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions (FGTI). Ce dispositif est prévu par les articles L 126-1¹ et L 422-1 et suivants du Code des Assurances.

Le FGTI a vocation à indemniser les victimes blessées ou choquées qui se trouvaient au moment de l'attentat dans la « zone de danger » ainsi que les proches des victimes décédées. Cette notion de zone de danger est retenue depuis septembre 2016. Elle exclut les personnes qui se trouvaient à l'extérieur au moment des faits et auraient porté secours aux blessés.

Les dommages corporels des victimes sont habituellement évalués en utilisant la nomenclature Dintilhac.² Cependant, la nature de l'atteinte a généré la création de nouveaux postes de préjudices spécifiques :

- En septembre 2017, le conseil d'administration du FGTI s'est prononcé en faveur du principe de la reconnaissance du préjudice d'angoisse des victimes directes et du préjudice d'attente et d'inquiétude des victimes indirectes d'actes de terrorisme.
- En novembre 2017, le FGTI a mis à jour son guide relatif aux modalités d'indemnisation des victimes d'actes de terrorisme afin de les aider à mieux comprendre la procédure d'indemnisation et de les informer sur les différents postes de préjudice pouvant être indemnisés. Ce guide évoque notamment le préjudice exceptionnel spécifique des victimes d'actes de terrorisme (PESVT), retenu en sus des postes de préjudices définis par la nomenclature Dintilhac. Le PESVT prend en compte la spécificité de la situation des victimes d'actes de terrorisme, notamment l'état de stress post-traumatique et/ou les troubles liés au caractère particulier de ces événements. Le PESVT créé en avril 2014 a été maintenu en septembre 2017, sauf pour les personnes n'ayant pas été directement visées par l'attentat. Une somme peut être accordée aux ayants droit des victimes décédées au titre du PESVT.

Bien que l'indemnisation du FGTI ait gagné en transparence grâce à la publication de ce guide, des plaintes s'élèvent quant à l'insuffisance des montants versés. A titre d'exemple, la perte d'un père ou d'une mère est indemnisée à hauteur de 25.000 euros. Les associations de victimes réclament également l'amélioration des processus et mécanismes d'indemnisation. Des initiatives sont prises

¹ Cf article [L126-1](#) du code des assurances renvoyant aux articles L. 422-1 à L. 422-3 du même code.

² Outil de référence pour l'indemnisation des victimes de dommages corporels comportant une liste de postes de préjudice.

pour améliorer la prise en charge globale des victimes, telles que la création d'un Centre national de ressources et de résilience dédié au psychotraumatisme.

Le FGTI est financé par une taxe prélevée sur chaque contrat d'assurance de biens souscrit en France. Il souffre d'un déséquilibre financier structurel, accentué par l'ampleur des dommages corporels des attentats de 2015 et 2016 et la création de nouveaux postes de préjudices. La possibilité de survenance de nouveaux attentats sur le sol français a conduit l'État à relever la taxe de 4,30 à 5,90 euros au 1er janvier 2017. En mars 2017, l'État et le FGTI se sont par ailleurs engagés dans le cadre d'une convention cadre qui définit plusieurs orientations stratégiques pour la période 2017-2019, dont celles de la pérennité financière du Fonds. Il y est prévu que l'État apportera son concours financier si le niveau annuel des dépenses au titre de l'indemnisation des victimes des actes de terrorisme pouvant survenir à compter du 1er janvier 2017 excède 160 millions d'euros par an.

Deux ans après l'attaque terroriste du 14 juillet 2016 à Nice, plus de 3.000 demandes d'indemnisation avaient été adressées au FTGI et 37,7 millions d'euros versés à 2.163 victimes.

Concernant les attentats du 13 novembre 2015, 2.605 victimes ont fait l'objet d'une prise en charge indemnitaire par le FGTI parmi lesquelles 811 proches des victimes décédées, 576 victimes blessées physiquement et 1.218 psychiquement. À fin 2017, le FGTI avait déboursé un montant total de 64 millions d'euros, correspondant pour l'essentiel aux provisions versées aux victimes.

2. Les dommages aux biens

En cas d'acte de terrorisme, les dommages aux biens assurés sont pris en charge par les contrats d'assurance³. En effet, les contrats d'assurance garantissant les dommages d'incendie des biens situés en France ainsi que les dommages aux corps de véhicules terrestres à moteur couvrent obligatoirement les dommages matériels directs causés par un acte de terrorisme survenant en France.

L'ampleur des destructions matérielles et immatérielles consécutives aux attentats du 11 septembre a fait réfléchir les différents acteurs du marché sur les scénarii de sinistre maximum possible. Cela a conduit les assureurs, les réassureurs et l'État français à créer le pool de réassurance GAREAT (Gestion de l'Assurance et de la Réassurance des Risques Attentats et actes de Terrorisme) au 1er janvier 2002. Ce pool permet d'octroyer aux acteurs du marché français une capacité suffisante pour couvrir ce type de dommages et assurer leur mutualisation.

3. Les dommages immatériels

Les dommages immatériels peuvent être consécutifs à un dommage matériel garanti par les contrats d'assurance. Il s'agit par exemple de la perte d'exploitation d'un établissement qui a subi un dommage matériel du fait de l'acte de terrorisme. Celle-ci est couverte par le contrat d'assurance "dommage" du dit établissement.

Les dommages immatériels peuvent également être qualifiés de non consécutifs. Ils visent alors

³ Cf article [L126-2](#) du code des assurances

notamment les dommages subis par le commerce voisin qui n'a pas été matériellement touché par l'acte de terrorisme mais dont l'activité a été affectée. Cette perte d'exploitation ne sera quant à elle pas prise en charge au titre de la garantie terrorisme du fait de l'absence de dommage matériel direct.

Seuls les dommages matériels et les dommages immatériels consécutifs sont systématiquement couverts par les contrats d'assurance « dommages ». Les dommages immatériels non consécutifs sont rarement couverts. De ce fait, les pertes d'exploitation résultant de l'interruption de l'alimentation électrique, de la fourniture d'eau, des moyens de transport ainsi que des difficultés d'accès aux sites sont rarement indemnisées. De la même façon, les conséquences d'une atteinte aux données sans altération du support d'information ne seront pas couvertes dans le cadre d'un acte de cyber-terrorisme (logiciels malveillants, piratage informatique, attaques par déni de service, etc.).

Certaines garanties telles que la perte d'attractivité commencent cependant à être délivrées sur le marché, mais en dehors du dispositif réglementé.

C. Responsabilités civiles ou administratives mises en jeu suite à des actes de terrorisme

1. Personnes physiques et morales dont la responsabilité civile ou administrative est susceptible d'être mise en jeu

Les personnes ayant commis un acte de terrorisme engagent tant leur responsabilité pénale que leur responsabilité civile à l'égard des victimes. Les auteurs de ces actes ne bénéficieront pas directement de garanties d'assurance dans la mesure où le code des assurances⁴ pose comme principe que l'assureur ne répond pas des pertes et dommages provenant d'une faute intentionnelle de l'assuré.

D'autres acteurs que les auteurs eux-mêmes peuvent toutefois voir leur responsabilité engagée à l'occasion d'un acte de terrorisme :

- Les personnes qui répondent de celles ayant commis l'acte (parents à l'égard des enfants mineurs, employeurs à l'égard des salariés) ;
- Les personnes chargées de la surveillance des lieux où l'acte a été commis (entreprises de surveillance privées, forces de police, exploitants de centres commerciaux, de gares, etc.) ;
- Les personnes chargées de l'organisation de l'événement lors duquel l'acte a été commis (agences de voyages, salles de spectacles ou équipements sportifs, etc.) ;

Pour ces acteurs, les dommages consécutifs à un acte de terrorisme peuvent être pris en charge par leur contrat d'assurance « responsabilité civile », généralement dans le cadre du rachat de l'exclusion standard des actes de terrorisme pratiquée sur le marché.

⁴ Cf article [L113-1](#) alinéa 2 du code des assurances

2. Fondements juridiques des mises en cause :

- **Particuliers : responsabilité du fait des enfants mineurs**

Le code civil prévoit que les parents sont responsables des dommages causés par leurs enfants dès lors qu'ils habitent avec eux et qu'ils sont soumis à leur autorité parentale (article 1242 du code civil), à moins qu'ils ne prouvent qu'ils n'ont pu empêcher le fait qui a donné lieu à cette responsabilité.

Ce principe pourrait trouver lieu à application dans le cas d'un acte de terrorisme commis par une personne encore soumise à autorité parentale et résidant chez ses parents. L'assureur de responsabilité civile « vie privée » de ces derniers pourrait être appelé en garantie car ce type de contrat couvre généralement la responsabilité du fait des personnes dont l'assuré répond, sans que l'exclusion du fait intentionnel soit applicable.

- **Employeurs**

La responsabilité de l'employeur peut être engagée pour faute inexcusable à l'égard de ses salariés lorsque l'attentat est commis sur un lieu de travail non sécurisé. L'employeur est en effet tenu à une obligation de sécurité de résultat en exécution du contrat de travail.

Selon la jurisprudence, pour que la faute inexcusable de l'employeur soit reconnue par les juridictions de sécurité sociale, il appartient à la victime de démontrer :

- Que son employeur avait, ou aurait dû avoir connaissance du danger auquel elle était exposée ;
- Qu'il n'a pas pris les mesures nécessaires pour l'en préserver.

Après l'attentat-suicide de 2002 à Karachi qui a provoqué la mort de onze personnes travaillant pour la Direction des constructions navales (DCN), les juges ont retenu la faute inexcusable de leur employeur, la société Technopro, considérant qu'il lui appartenait de veiller dans le cadre de son obligation de sécurité de résultat à ce que les mesures édictées par la DCN soient strictement appliquées.

La responsabilité de l'employeur peut également être engagée du fait de ses préposés, si l'attentat a été commis dans le cadre des fonctions de ces derniers.

Les commettants sont en effet responsables du dommage causé par leurs préposés dans les fonctions auxquelles ils les ont employés. Il s'agit d'une responsabilité de plein droit. Le commettant peut néanmoins s'exonérer de sa responsabilité dès lors qu'il démontre un abus de fonction de la part de son préposé (l'abus de fonction est caractérisé lorsque le préposé a agi hors des fonctions auxquelles il était employé, sans autorisation et à des fins étrangères à ses attributions). L'infraction intentionnelle d'un préposé n'implique pas automatiquement un abus de fonction de sa part ⁵.

⁵ Cour de cassation, civile, Chambre civile 2, 12 mai 2011, 10-20.590. Trois videurs de discothèque ont blessé un client en l'expulsant. L'infraction intentionnelle n'implique pas automatiquement un abus de fonctions.

- [Les agences de voyages](#)

Les organisateurs et vendeurs de forfaits touristiques sont responsables de plein droit à l'égard de l'acheteur en cas de mauvaise exécution du service, même s'ils ont fait appel à un prestataire (article L211-16 du code du tourisme).

Ils peuvent toutefois s'exonérer de tout ou partie de leur responsabilité en apportant la preuve que la mauvaise exécution du contrat est imputable soit à l'acheteur, soit au fait imprévisible et insurmontable d'un tiers étranger à la fourniture des prestations prévues au contrat, soit à un cas de force majeure.

Ils sont également tenus à une obligation d'information (article L211-13 du même code).

Ainsi la société Ultramarina a-t-elle été condamnée en 2006 à verser des dommages et intérêts à trois touristes français enlevés par un groupe islamiste puis détenus plusieurs mois avec d'autres otages sur l'île de Jolo aux Philippines. Les juges ont considéré que « *l'organisateur de voyages, spécialiste de cette région du monde, se devait de connaître et d'évaluer exactement la dangerosité de la situation qui y régnait* » et qu'il « *lui appartenait de prendre en considération l'attrait financier que représentait pour les pirates l'arrivée sur l'île de Sipadan de touristes étrangers et le risque que ceux-ci encouraient dans ces conditions.* ».

L'assureur de la société Ultramarina avait fait appel en invoquant la qualification d'acte de terrorisme constitutif d'un cas de force majeure, exonératoire de responsabilité. La cour d'appel de Paris a néanmoins confirmé le jugement, sur le fond, en 2009. Elle a considéré que l'événement n'était pas imprévisible, au regard de l'aggravation de la tension dans la région et de la mise en garde formelle du ministère de affaires étrangères.

- [Les entreprises de sécurité privée](#)

Comme toute entreprise, les entreprises de sécurité privée peuvent voir leur responsabilité engagée sur le fondement des articles 1240 et suivants du code civil. Les conditions de mise en jeu étant classiquement l'existence d'une faute, d'un dommage et d'un lien de causalité.

À titre d'exemple, une entreprise de sécurité chargée de contrôler les accès d'un centre commercial pourrait voir sa responsabilité mise en jeu si le système vidéo révélait l'absence totale de contrôle de l'auteur de l'attentat lors de son entrée dans le centre.

On relèvera également les discussions à propos du niveau de sécurité en place pour la protection du journal "Charlie Hebdo" lors de l'attaque de janvier 2015. Les mesures mises en place par la direction du journal et la société de sécurité avaient été jugées "insuffisantes" (même si aucune action en responsabilité n'a finalement été engagée).

La sécurité privée reste cependant une profession réglementée, et les entreprises du secteur proposent des prestations qui « concourent à la sécurité générale ». Elles ont entre autres l'obligation de souscrire une assurance de responsabilité civile professionnelle, mais la plupart des

contrats souscrits excluent encore le risque de dommages causés aux tiers du fait d'un acte de terrorisme ou d'un attentat.

- [L'État et les municipalités](#)

La responsabilité de l'État peut être engagée en cas de faute lourde dans le cadre d'une faute de service imputable à l'Administration, notamment aux autorités policières et judiciaires.

En 2016, le tribunal administratif de Nîmes jugeait ainsi que la décision de supprimer toute mesure de surveillance du terroriste Mohamed Merah était constitutive d'une faute engageant la responsabilité de l'État compte tenu du profil et du comportement de cet homme. Le tribunal avait également jugé que cette faute avait compromis les chances d'empêcher l'attentat et fixé à un tiers la part de responsabilité de l'État. L'État a ainsi été condamné à indemniser certains proches de la victime décédée et le FGTI à proportion de la perte de chance retenue.

Ce jugement a toutefois été censuré en avril 2017 par un arrêt de la Cour Administrative d'Appel de Marseille qui ne retient pas la faute lourde en l'espèce *« eu égard, sur un plan général, aux difficultés particulières inhérentes à l'activité des services de renseignement et, dans le cas particulier du présent litige, aux moyens et aux connaissances limités dont disposaient alors ces services à la fois pour appréhender et prévenir de nouvelles formes d'attentat terroriste »*.

Le parquet de Nice a par ailleurs annoncé en janvier 2017 qu'il classait sans suite les plaintes contre l'État et la municipalité de Nice pour mise en danger de la vie d'autrui, déposées par 23 familles ou proches de victimes de l'attentat de Nice. Pour que l'infraction soit constituée, il ne faut pas simplement avoir été imprudent mais qu'il y ait eu conscience d'un risque important, que la couverture de ce risque ait été prévue et que le responsable ait sciemment décidé qu'il n'en ferait rien, a souligné le procureur.

En juillet 2018, suite à un recours déposé contre l'Etat par des victimes des attentats du 13 novembre 2015, le tribunal administratif a conclu que la responsabilité de l'Etat du fait d'un défaut de la surveillance des individus n'était pas engagée. Par ailleurs, le tribunal conclut qu'*« aucune faute ne peut être imputée aux services de police pour n'avoir pas mis en œuvre un dispositif de sécurité particulier autour de la salle de spectacle du Bataclan après le mois d'août 2015. »*

3. [Modalités de mise en jeu et prise en charge des garanties RC](#)

Les victimes peuvent tenter de mettre en jeu la responsabilité civile des personnes qu'elles estiment responsables des préjudices qu'elles ont subis à l'occasion d'un acte de terrorisme, mais force est de constater que l'intervention du FGTI et celle du GAREAT tempèrent l'intérêt immédiat des victimes à les actionner puisque leur préjudice est pris en charge.

Lorsque les victimes ont été indemnisées par le FGTI et/ou leurs assureurs dommages aux biens, ces derniers sont subrogés dans leurs droits. Tant le code des assurances⁶ que le code de procédure pénale⁷ posent le principe de la subrogation du FGTI dans les droits de la victime contre les personnes responsables du dommage.

⁶ Cf article [422-1](#) du code des assurances

⁷ Cf article [706-11](#) du code de procédure pénale

Le code de procédure pénale vise expressément les personnes « tenues à un titre quelconque » d'assurer la réparation totale ou partielle des dommages causés. Le code des assurances pose de façon générale le principe de la subrogation des assureurs dommages aux biens dans les droits et actions de leurs assurés contre les tiers qui, par leur fait, ont causé le dommage. À noter que des conventions d'abandon de recours sont toutefois conclues entre assureurs.

La Cour de cassation a considéré en 1993⁸ que le FGTI n'était pas fondé à contester le fait que les victimes ayant conclu avec lui des conventions transactionnelles obtiennent des indemnités complémentaires par la Cour d'Assises.

Les recours subrogatoires du FGTI sont habituels dans des cas d'infractions mais restent rares dans le cas d'actes de terrorisme. En effet, comme mentionné dans un rapport de mars 2018⁹, le recours subrogatoire du FGTI est théorique « *du fait des difficultés liées à l'identification, à la localisation ou à l'insolvabilité de l'auteur de l'acte de terrorisme, voire à son décès survenu lors de la commission des faits.* »

Le fonds a toutefois a priori été remboursé pour les indemnités payées aux victimes de l'attentat à Karachi le 8 mai 2002 par l'employeur Assystem France, tenu coupable d'une faute inexcusable. Dans un cas similaire, un paiement de €500 000 à l'ex-otage d'Arlit, a été ramené à €300 000 pour tenir compte des indemnités versées par son employeur.

En janvier 2017¹⁰, la Cour de cassation a jugé que le FGTI pouvait exercer un recours contre la SNCF après avoir indemnisé la victime d'une agression à bord d'un train. La Cour a déclaré que le transporteur ferroviaire est tenu d'une obligation de sécurité de résultat envers le passager transporté et qu'il n'est pas exonéré de sa responsabilité à cause d'une force majeure. Il s'agit ici d'une infraction et non pas d'un acte de terrorisme, mais la situation en termes de recours est similaire.

4. Périmètre des garanties RC

Si l'événement « terrorisme » fait l'objet d'une garantie bien identifiée en matière d'assurance dommages aux biens, ce n'est pas le cas en matière d'assurance responsabilité civile.

L'étendue de la garantie responsabilité civile s'analyse avant tout au regard du libellé des exclusions. Jusqu'au début des années 2010, il était relativement courant d'exclure des polices responsabilité civile les dommages occasionnés directement ou indirectement par le terrorisme, au même titre que les dommages occasionnés par la guerre civile ou étrangère. Cette exclusion fait aujourd'hui souvent l'objet d'un rachat, notamment dans le cadre des polices dites « Grands Risques »¹¹.

Les garanties responsabilité civile peuvent également comporter des limites de garantie spécifiques afférentes aux actes de terrorisme.

⁸ Cf arrêt de la chambre criminelle de la Cour de Cassation du [02 juin 1993](#)

⁹ Cf [rapport n°1](#) de la mission sur l'amélioration du dispositif d'indemnisation des victimes de préjudice corporel en matière de terrorisme

¹⁰ Cour de cassation, civile, Chambre civile 2, 12 janvier 2017, 15-22.066

¹¹ Les actes de terrorisme sont exclus « sauf si la responsabilité de l'assuré est engagée à l'occasion de l'un de ces événements »

5. Traitement du terrorisme dans les traités de réassurance RCG

La question du terrorisme est gérée de façon relativement hétérogène dans les traités de réassurance RCG (responsabilité civile générale) du marché français.

Ces traités font assez rarement l'objet d'une exclusion relative au terrorisme mais peuvent par contre prévoir des limites spécifiques d'engagement des réassureurs, par événement et par an, ou simplement annuelles. Ces limites d'engagement sont parfois circonscrites uniquement aux polices couvrant des entreprises de surveillance. Quelques traités gèrent par ailleurs la question du terrorisme en limitant leur intervention au montant maximal de garantie prévu en matière de terrorisme par les polices d'assurance protégées. Cette solution intéressante présente cependant le désavantage d'exposer le réassureur à un risque éventuel de dé plafonnement.

D. L'indemnisation des actes de terrorisme dans d'autres pays

Les développements de la présente note ne sont pas applicables à l'étranger dans la mesure où les fondements juridiques mis en œuvre sont différents. À titre d'exemple, en cas d'attentat généré via un véhicule terrestre à moteur, la responsabilité civile du fait du véhicule peut être mise en jeu en Grande-Bretagne contrairement à la France et à l'Espagne. Après l'attentat survenu sur le marché de Noël de Berlin en décembre 2016, l'État est intervenu lorsqu'il est apparu que la limite de 7,5 millions d'euros du fonds d'assurance automobile (s'appliquant en l'absence d'assurance automobile valide) serait insuffisante pour indemniser les victimes.

En Allemagne les victimes d'actes de terrorisme peuvent être indemnisées selon deux procédures distinctes : l'une de droit commun applicable aux victimes d'infractions pénales (loi sur l'indemnisation des victimes de 1976 "OEG"), l'autre spécifique aux victimes de terrorisme qui est un dispositif d'"aide d'urgence pour raisons humanitaires". Le ministre fédéral de la justice est l'autorité compétente pour statuer sur l'indemnisation qui est une contribution volontaire de l'État. Dans le cadre de la procédure de droit commun sont indemnisés le préjudice corporel ainsi que le préjudice économique (perte de salaires). Cette indemnisation est financée à hauteur de 40% par l'État Fédéral et 60% par le Land dans lequel l'infraction a eu lieu.

Dans le cadre de la procédure spécifique aux victimes de terrorisme, l'indemnisation couvre l'ensemble du préjudice corporel y compris le *pretium doloris* et, le cas échéant, le préjudice économique subi. Il existe également dans les Länder des fondations d'aide aux victimes qui peuvent accorder aux victimes aide et assistance.

Les victimes de terrorisme pour des faits commis au Royaume-Uni peuvent choisir entre trois types de procédure : devant le juge pénal, devant la CICA (Criminal Injuries Compensation Authority : l'autorité d'indemnisation des victimes d'infractions pénales) ou encore devant le juge civil. L'action devant les juridictions civiles est fondée en responsabilité afin de se voir attribuer des dommages et intérêts. Cependant, la victime, le plus souvent, choisit de faire appel à la CICA. Le montant des indemnités qui est compris entre £1,000 et £500,000 est déterminé à partir d'une liste de 400 blessures réparties en 25 niveaux. La CICA est un organisme public qui est financé par le ministre de la justice.

En Espagne, il existe une législation spécifique, la loi dite "Intégrale" de reconnaissance et protection des victimes de terrorisme : Ley 29/2011, de 22 de septiembre de Reconocimiento y Protección Integral a las Víctimas del Terrorismo, complétée par le Règlement de la loi 29/2011 adopté par Décret Royal 671/2013 du 6 septembre 2013. Ce corpus législatif prévoit une prise en charge intégrale des victimes de terrorisme d'un point de vue matériel et patrimonial mais aussi d'un point de vue psychologique et social. Donc sont indemnisés tant les préjudices extra-patrimoniaux que les préjudices patrimoniaux de la victime. Toutes les aides sont gérées par le ministre de l'intérieur et versées par l'Etat. La loi impose une forme de solidarité de la société civile à l'égard des victimes de terrorisme.

Les États-Unis n'ont pas de système de compensation permanent pour faire face à des actes de terrorisme national. Les victimes peuvent utiliser le système de responsabilité délictuelle pour demander réparation. Après les attentats terroristes de 2001, le Congrès américain a mis en place un fonds financé par les contribuables pour indemniser les victimes et leurs familles et éviter les poursuites contre les compagnies aériennes. Le fonds du 11/9, créé par un acte unique du Congrès, a fourni un financement public qui a finalement atteint sept milliards de dollars. Moins de 90 personnes ont finalement choisi de poursuivre les compagnies aériennes et d'autres entités (World Trade Center, les aéroports, Boeing, les compagnies de sécurité aéroportuaires) plutôt que d'entrer dans le fonds. La responsabilité des compagnies aériennes était limitée par la loi dans la mesure de leur couverture d'assurance responsabilité civile.

Après l'attentat du marathon de Boston en 2015, un fonds unique, « The One Fund Boston », a collecté des contributions (30 millions de dollars de contributions et de promesses de 50 000 donateurs). Son administrateur a géré la distribution des fonds.

E. Conclusion

L'Aprel, dans son livre blanc édition 2016, a réaffirmé ses recommandations pour la mise en place d'une couverture universelle du terrorisme pour l'ensemble des biens et des personnes en France, basée sur un partenariat Public-Privé toutes branches pour tous types de terrorisme.

Toutefois, il semblerait que la volonté politique cherche à maintenir deux dispositifs distincts pour les dommages matériels, d'une part, et les dommages corporels, d'autre part. Fin 2017, l'Etat a ainsi renouvelé, pour une durée de 5 ans, sa participation au dispositif de réassurance « GAREAT » sans en modifier le périmètre, qui reste donc limité à la couverture des dommages aux biens.

D'autre part, selon une convention-cadre signée le 3 mars 2017 avec le FGTI pour la période de 2017-2019, l'Etat apportera son concours financier lorsque les dépenses annuelles d'indemnisation des victimes dépasseront 160 millions d'euros. L'Etat s'engage ainsi à assurer la « pérennité financière » du Fonds d'indemnisation. Malgré cela, on ne peut pas affirmer avec certitude que la (ré)assurance Responsabilité Civile reste à l'abri d'une action suite à une attaque terroriste. Compte tenu de lacunes dans les indemnisations (délais, montants alloués, etc.) et de l'existence de couvertures explicites ou non dans les polices Responsabilité Civile, la possibilité de recours du FGTI et / ou d'associations de victimes contre les assureurs RC n'est pas à exclure à l'avenir.