

Commission Juridique et Conformité

LE TRAITEMENT DES RISQUES SRCC EN REASSURANCE

Mai 2025

Executive Summary

The sensitivity to the risks known as *SRCC* (Strike, Riot, Civil Commotion) has significantly increased in recent years in France, where the sociopolitical dynamics can impact the frequency and severity of these events. Historical and recent examples of *SRCC* events help to better understand and manage this risk.

While the unpredictable nature of events makes it difficult to accurately assess and price the risk, it has emerged within APREF that a better understanding of the definition of covered events would enable the market to better understand this risk in order to continue providing coverage solutions.

The Legal and Compliance Commission has been mandated to embrace the variety of clauses on the French reinsurance market, inventory the terms used, evaluate their relevance, and formulate any recommendations.

Article L. 121-8 of the “Code des assurances” refers to the notions of riots, social unrest, and wars (civil or foreign), which it presumes to exclude from property damage insurance coverage. However, none of these notions are defined. Additionally, as events have occurred, practice has added notions that are not precisely or commonly agreed upon.

The issue of definition is important, as the multiplication of notions can impact the level of coverage granted both in insurance and in reinsurance.

The Working Group that has been formed has endeavoured to inventory the plurality of terms used to designate these *SRCC* risks (Part 1) as they have been stratified in dedicated clauses within treaties, as events have occurred. An attempt at clarification has been made, and some events have been deemed ineligible for *SRCC* risks.

Furthermore, the Working Group has clearly distinguished *SRCC* risks from neighbouring risks, where regulation or case law allowed this clear distinction and led to alternative coverages (Part 2).

Synthèse de la note

La sensibilité aux risques dits *SRCC* (Strike, Riot, Civil Commotion - Grèves, émeutes, troubles civils) a significativement augmenté ces dernières années en France, où la dynamique sociopolitique peut influencer sur la fréquence et la gravité de ces événements. Les exemples historiques et récents d'évènements *SRCC* conduisent à mieux comprendre et gérer ce risque.

Si la nature imprévisible des événements rend difficile l'évaluation et la tarification précises du risque, il est en revanche apparu au sein de l'APREF qu'une meilleure appréhension de la définition des événements couverts serait de nature à ce que le marché comprenne mieux ce risque afin de pouvoir continuer à y apporter des solutions de couverture.

La Commission Juridique et Conformité a été à ce titre mandatée pour s'approprier la variété des clauses des traités de réassurance du marché français, recenser les vocables utilisés, évaluer leur pertinence, et formuler d'éventuelles recommandations.

Le Code des assurances vise à l'article L. 121-8 les notions d'émeutes, de mouvements populaires et de guerres (civiles ou étrangères), dont il présume l'exclusion des garanties d'assurance de dommages aux biens. Toutefois, aucune de ces notions n'est définie. Également, au gré des événements qui sont survenus, la pratique a ajouté des notions qui ne font pas l'objet de définitions précises ni communément agréées.

L'enjeu d'une définition est important, car la multiplication des notions peut impacter le niveau de couverture accordé tant en assurance qu'en réassurance.

Le Groupe de Travail qui a été constitué s'est attaché à recenser la pluralité des termes employés pour désigner ces risques *SRCC* (Partie 1) tels qu'ils se sont stratifiés dans les clauses dédiées au sein des traités, au gré de la survenance des événements. Une tentative de clarification a été faite, de même que certains événements ont été qualifiés d'inéligibles aux risques *SRCC*.

Par ailleurs, le Groupe de Travail a clairement distingué les risques *SRCC* de risques voisins, lorsque la réglementation ou la jurisprudence permettaient cette claire distinction et conduisaient à des modalités de couverture alternatives (Partie 2).

Sommaire

Introduction	4
I- LA DIVERSITE DES TERMES EMPLOYES POUR DESIGNER LES RISQUES SRCC	5
1. L'expression générique de "troubles sociaux"	5
2. Evènements éligibles à la catégorie des "troubles sociaux"	6
A. Emeutes et mouvements populaires.....	6
B. Violences urbaines	8
C. Grèves	8
3. Evènements inéligibles à la catégorie des "troubles sociaux"	9
A. Le vandalisme	9
B. Le sabotage	9
II-LA DISTINCTION ENTRE LES RISQUES SRCC ET LES RISQUES VOISINS	10
1. Risques d'actes terroristes et d'attentats	10
A. La garantie légale des risques d'actes de terrorisme et d'attentats	10
B. La qualification pénale d'acte de terrorisme	11
C. La qualification pénale d'attentat	11
2. Risques de guerre civile et étrangère.....	12
A. L'exclusion légale des actes de guerre	12
B. La frontière entre le risque de guerre civile et les risques SRCC.	13
C. La frontière entre le risque de guerre étrangère et les risques SRCC.....	14
Conclusion	15

Note Apref

Introduction

Au cours de la dernière décennie, les assureurs et les réassureurs français ont été confrontés à la multiplication des « troubles sociaux » que la pratique fédère sous le sigle *SRCC* (Strike, Riot, Civil Commotion - Grèves, émeutes, troubles civils). Le phénomène n'est pas isolé puisque l'amplification des sinistres type *SRCC* au cours des cinq dernières années est également établie dans différents pays d'Amérique du Sud, ainsi qu'aux États-Unis et en Afrique du Sud.

En France, la fréquence et l'intensité des événements considérés ont sensiblement augmenté avec des sinistres estimés à 256 millions d'euros pour le mouvement des Gilets Jaunes en 2018-2019 et à 700 millions d'euros pour les émeutes de juillet 2023. Quant aux troubles ayant secoué la Nouvelle Calédonie à l'été 2024, leur coût est estimé à 1 milliard d'euros¹.

En droit français, l'article L. 121-8 du Code des assurances vise les notions d'émeutes, de mouvements populaires et de guerres (civiles ou étrangères) dont il présume l'exclusion des garanties d'assurance de dommages aux biens².

Outre que ces notions ne sont pas précisément définies, assureurs et réassureurs ont eu tendance, ces dernières années, à utiliser d'autres vocables pour délimiter les contours de couverture des risques *SRCC*, vocables sans doute inspirés de l'article L. 172-16 du Code des assurances (disposition spécifique aux assurances transports) qui mentionne notamment les "émeutes, mouvements populaires, grèves lock-out, actes de sabotage ou de terrorisme". Aussi a-t-il semblé important aux membres de la Commission Juridique et Conformité de l'APREF de créer un Groupe de Travail destiné à recenser et clarifier les différentes notions se rattachant à ces risques³. L'enjeu de cette clarification est important, car la multiplication des notions peut impacter le niveau de couverture accordé. C'est ainsi que, selon la qualification retenue, l'agrégation géographique des sinistres peut être différente. C'est également parce qu'en la matière les définitions se consolident sur la base des événements expérimentés, qu'elles se doivent d'être précises et actualisées.

Nous analyserons donc les différents vocables employés dans les traités de réassurance français en matière de risques *SRCC* (I.), avant de distinguer ces risques de risques voisins (II.).

¹ France Assureurs, Swiss Re, SASRIA, PCS, Axios, APREF, montants ajustés pour l'inflation

² C. ass., art. L. 121-8 :

« L'assureur ne répond pas, sauf convention contraire, des pertes et dommages occasionnés soit par la guerre étrangère, soit par la guerre civile, soit par des émeutes ou par des mouvements populaires.

Lorsque ces risques ne sont pas couverts par le contrat, l'assuré doit prouver que le sinistre résulte d'un fait autre que le fait de guerre étrangère ; il appartient à l'assureur de prouver que le sinistre résulte de la guerre civile, d'émeutes ou de mouvements populaires. »

³ Rappelons que l'APREF a émis en juillet 2013 une note intitulée "Assurance et réassurance des grèves, émeutes et mouvements populaires".

I- LA DIVERSITE DES TERMES EMPLOYES POUR DESIGNER LES RISQUES SRCC

La revue des différentes clauses relatives à la couverture des risques SRCC dans les traités de réassurance du marché français met en évidence la multiplicité des termes employés au fil des exercices et au gré des événements de violence survenus en France. Cette prolifération de vocables en sus des termes originaux « émeute », « mouvement populaire » et « grève », sont d'autant plus source d'insécurité juridique qu'ils ne sont pas assortis de définition contractuelle dans les couvertures qui les mentionnent. Cette absence de définition peut cependant être justifiée, faute d'harmonisation, par le risque de générer des écarts de garantie avec les polices sous-jacentes.

De plus, ces différentes notions sont évolutives dans le temps, à l'instar de l'expression d'origine journalistique de "violences urbaines" pour désigner les émeutes survenues en 2005 dans des banlieues dites "difficiles". Or cette expression ne correspond pas nécessairement aux faits pourtant similaires qui se sont produits en 2023 dans des municipalités très différentes, des grandes villes aux petites communes, des centres-villes aux banlieues de Paris et de province. La diversité des termes utilisés, sous l'influence de l'actualité et de son traitement médiatique, peut être source de confusion.

A l'examen, les différents risques SRCC sont souvent réunis sous l'expression générique de « troubles sociaux » dont il convient d'identifier le contenu (1.). Partant, il sera possible de distinguer, parmi les autres notions retenues dans les clauses SRCC du marché français, celles qui peuvent s'apparenter à des "troubles sociaux" (2.) de celles qui s'en écartent (3.)

1. L'expression générique de « troubles sociaux »

L'acronyme anglophone SRCC correspondant aux risques de grève, émeute et trouble civil (ou mouvement populaire), il semble logique de considérer que ces trois types d'événements constituent le noyau dur des risques SRCC. Or, force est de constater que dans une large majorité de clauses SRCC des couvertures de réassurance, l'expression « troubles sociaux » utilisée pour le rachat des risques exclus par le Code des assurances, est employée de deux manières différentes.

En premier lieu, elle figure parfois dans la liste des risques couverts au titre du rachat d'exclusion, au même titre que la grève, l'émeute et le mouvement populaire, voire le vandalisme, les attentats, les violences urbaines ou le sabotage. Les « troubles sociaux » sont donc ici conçus comme un type d'évènement à part entière.

A titre illustratif, certaines garanties s'appliquent :

« [...]»

a) *En cas de troubles sociaux, grèves, émeutes, mouvements populaires, violences urbaines, et vandalisme l'ensemble des sinistres survenus dans une même commune ou plusieurs communes contiguës pendant 72 heures consécutives au maximum.*

[...]»

En second lieu, l'expression « troubles sociaux » est employée de façon récurrente en tant que notion « chapeau » pour regrouper les différents risques que sont principalement les émeutes, mouvements populaires et grèves, voire, selon les couvertures et de manière plus ou moins extensive, les violences

urbaines, sabotage, vandalisme et attentats. Les « troubles sociaux » revêtent alors une nature générique et synthétique.

Pour exemple :

« [...] »

j) *Troubles sociaux :*

- *Ensemble des sinistres [résultant de] grèves, émeutes, mouvements populaires, violences urbaines, vandalisme survenus dans la même région administrative et pendant 72 heures consécutives au maximum ;*
- *Attentats pendant 72 heures consécutives au maximum.*

[...] »

Dans le premier cas, seule une définition des « troubles sociaux », en tant que risque spécifique, permettrait de distinguer cette notion des autres risques SRCC. Dans le second cas, ce sont les différentes notions regroupées sous la bannière « troubles sociaux » qui donnent de ceux-ci une définition descriptive, et non conceptuelle. Or, en l'absence de définition légale ou jurisprudentielle des « troubles sociaux », l'expression renverrait davantage à une notion générique, ce qui semble constituer l'acception majoritairement retenue par le marché français.

2. Evènements éligibles à la catégorie des « troubles sociaux »

A l'analyse, peuvent être versées sous l'expression « troubles sociaux » : les émeutes et mouvements populaires, les violences urbaines ainsi que certains mouvements de grève.

A. Emeutes et mouvements populaires

a. En France

La référence aux émeutes et aux mouvements populaires est utilisée dans la réassurance en France afin de permettre aux cédantes de délimiter la couverture de réassurance. En effet, en assurance, les émeutes et mouvements populaires qui sont de principe, exclus par la loi⁴ font souvent l'objet de garanties. Reste que la loi ne définit pas ces deux notions et, à l'épreuve, l'émeute et le mouvement populaire sont conceptuellement difficiles à différencier, au point d'être parfois pris l'un pour l'autre⁵.

Conformément à la définition qui lui est donnée par certains dictionnaires courants, l'émeute et, par extension, le mouvement populaire, se signaleraient par leur caractère spontané. Toutefois, la deuxième chambre civile de la Cour de cassation a écarté ce critère en décidant que « l'absence de caractère spontané ne suffit pas à écarter la qualification d'émeute ou de mouvement populaire au sens de l'art. L. 121-8 »⁶.

⁴ En assurances terrestres : C. art. L. 121-8, préc. En assurances maritimes et aériennes : C. ass., art. L. 172-16 (Ord. n° 2011-839 du 15 juill. 2011, art. 5-II) : « Sauf convention contraire, l'assureur ne couvre pas les dommages et pertes subis par les biens assurés et résultant : 1. De guerre civile ou étrangère, de mines et tous engins de guerre ; /2. De piraterie ; /3. De capture, prise ou détention par tous gouvernements ou autorités quelconques ; / 4. D'émeutes, de mouvements populaires, de grèves et de lock-out, d'actes de sabotage ou de terrorisme... »

⁵ CA Paris, Pôle 4, chambre 8, 21 sept. 2022 – n° 19/08756 : « est un mouvement populaire accompagné de violences en vue d'obtenir la satisfaction d'une revendication d'ordre politique (le rétablissement d'un clan à la tête de la chefferie du village) et présente toutes les caractéristiques d'une émeute. »

⁶ Civ. 2, 17 nov. 2016, n° 15-24.116 P.

La Cour de cassation⁷ en profite pour dégager trois critères de qualification d'émeute ou de mouvement populaire : un critère de masse (i), un critère de contestation (ii) et un critère de revendication (iii).

(i) Le critère de masse - L'émeute et le mouvement populaire supposent une action de masse, une manifestation d'envergure, ce que caractérise la référence au soulèvement populaire et à la foule. Le mouvement doit non seulement être collectif, mais aussi s'accompagner de troubles sociaux importants occasionnant de nombreux dommages aux biens et aux personnes. Il doit s'agir d'un mouvement subversif et violent important.

(ii) Le critère de contestation - L'émeute et le mouvement populaire s'inscrivent dans une démarche de contestation populaire d'une politique, comme le refus d'une mesure gouvernementale, ou d'une situation subie ou considérée comme injuste.

(iii) Le critère de revendication - En refusant la décision prise ou la situation subie, les participants veulent obtenir de l'autorité la réalisation de leurs attentes économiques, sociales ou politiques.

L'émeute et le mouvement populaire exercent ainsi une pression violente sur les pouvoirs publics pour imposer une solution différente de celle imposée. Partant, si l'un des critères précités fait défaut, le juge ne retiendra pas la qualification d'émeute et/ou de mouvement populaire. A titre d'exemple, des incidents survenus entre des délinquants et la police n'ont pas été qualifiés d'émeutes⁸.

b. En Europe

Le Comité économique et social européen (CESE) relève des traits communs aux violences collectives en Europe. La définition de l'émeute qu'il propose dans un avis intitulé « Espaces urbains et violence des jeunes », reprend dans une certaine mesure les critères précités⁹. Le CESE précise notamment que les émeutes avec effet de groupe s'inscrivent dans une dimension de protestation contre le système et contre des situations souvent tragiques et perçues comme injustes. Il se confirme que le critère de spontanéité est inopérant puisque l'effet de groupe impliquera probablement une structuration du mouvement. Enfin, il est également proposé de faire correspondre l'émeute ou les violences collectives à une concentration dans l'espace urbain de comportements violents et servant aussi de moyen d'expression pour certaines catégories de la population.

L'étude du droit comparé pourrait aussi se révéler utile. En effet, le cas du droit britannique est sur ce point particulièrement intéressant puisqu'il dispose qu'en cas d'émeutes, certains sinistres sont pris en charge par l'État¹⁰. Pour permettre aux pouvoirs publics outre-Manche d'apporter ce type de solution, la notion d'émeutes (*riot*) a été définie par la loi¹¹ (*Where twelve or more persons who are present together use or threaten unlawful violence for a common purpose and the conduct of them (taken together) is such as would cause a person of reasonable firmness present at the scene to fear for his personal safety, each of the persons using unlawful violence for the common purpose is guilty of riot.*). Il pourrait être judicieux de s'inspirer de tels exemples en France.

⁷ Idem.

⁸ CA Paris, 4 déc. 2003, Jurisdata n°03-262.623

⁹ Avis du Comité économique et social européen sur le thème « Espaces urbains et violence des jeunes » (2009/C 317/06), JOUE C 317, 23 déc. 2009, p. 37, spéc. p. 38.

¹⁰ [Riot Compensation Act 2016](#)

¹¹ [Public Order Act 1986](#)

B. Violences urbaines

Cette expression de violences urbaines provient originairement des médias et a, par la suite, été reprise par le corps politique et judiciaire. De sorte que ce concept est utilisé tant par la jurisprudence judiciaire¹² qu'administrative¹³ mais est également fréquemment employé dans des textes officiels. Par exemple, la loi n° 2023-656 du 25 juillet 2023 est une loi relative à l'accélération de la reconstruction et de la réfection des bâtiments dégradés ou détruits au cours des violences urbaines survenues du 27 juin au 5 juillet 2023. Citons encore la réponse ministérielle n° 79182, lorsqu'elle affirme que « Le Gouvernement est particulièrement sensible à la situation des personnes et des entreprises qui ont subi des préjudices lors des violences urbaines de la fin d'année 2005 et souhaite que ces événements n'aient pas pour conséquence de les pénaliser durablement »¹⁴.

Cependant, à l'instar des concepts d'émeute et/ou de mouvement populaire, celui de violence urbaine reste légalement indéfini et n'est pas même mentionné dans le Code des assurances.

Malgré l'absence de définition, il transparaît de la jurisprudence et des documents officiels que l'expression « violences urbaines » désigne un certain type d'émeute ou de mouvement populaire, et constitue le soulèvement de ce que les médias appellent communément « les banlieues ». A l'analyse, s'il remplissait les trois critères précédemment énoncés, un tel soulèvement pourrait être qualifié d'émeute ou de mouvement populaire.

En conséquence, la notion de troubles sociaux est non seulement casuistique, le concept de « violences urbaines » ayant été créé sur mesure à la suite des événements de 2005, mais également très évolutive. Il semblerait que la notion de « violences urbaines » soit moins appropriée aux événements de 2023 d'une ampleur bien plus large qu'aux soulèvements des « banlieues difficiles » associés aux événements de 2005. Il est vrai que les violences ne sont plus commises uniquement dans des environnements très urbanisés mais dans tous types de milieux en raison de l'apparition de caractéristiques nouvelles liées au contexte actuel dans lequel les individus agissent collectivement grâce à des concertations rapides permises par des moyens modernes de communication. De nouveaux vocables seraient encore susceptibles d'émerger, nous amenant à nous interroger sur la pérennité de ce concept de violences urbaines.

C. Grèves

a. Définition du droit de grève

Qu'il s'agisse de l'alinéa 7 du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 ou des articles L. 521-1 et suivants du code du travail, les textes ne fournissent aucune définition du droit de grève. On doit donc à la Cour de cassation d'avoir déterminé les contours de cette notion. Au visa des articles susmentionnés, elle précise ainsi que l'exercice du droit de grève résulte objectivement d'un arrêt collectif et concerté du travail en vue d'appuyer des revendications professionnelles¹⁵.

b. Droit de grève et mouvement populaire

Dans un arrêt ancien, la Cour de cassation a estimé qu'un mouvement de grève avec installation de piquets de surveillance interdisant l'accès de l'usine aux ouvriers, pouvait constituer un mouvement populaire excluant, en l'espèce, la garantie de l'assureur¹⁶.

On peut en déduire que le caractère spontané de l'action n'est pas un critère impératif des émeutes et mouvements populaires, si bien qu'un mouvement gréviste pourrait ainsi relever des risques SRCC lorsqu'il présente les caractéristiques précitées du mouvement populaire.

En définitive, la catégorie des « troubles sociaux » devrait être cantonnée aux émeutes, mouvements populaires, violences urbaines et, dans une certaine mesure, aux mouvements grévistes. En revanche, d'autres notions visées par la pratique afin d'englober dans les couvertures les troubles actuels ne ressortiraient pas de la notion de « troubles sociaux » et, partant, des risques *SRCC*.

3. Evènements inéligibles à la catégorie des « troubles sociaux »

Les clauses *SRCC* se réfèrent fréquemment aux notions de vandalisme et de sabotage. Ces notions ont en commun de viser des comportements illégaux qui causent des dommages matériels. Elles se distinguent toutefois au regard de l'intention de leur auteur et des conséquences juridiques qu'elles emportent.

A. Le vandalisme

L'acte de vandalisme correspond à l'infraction volontaire de « destruction, dégradation ou détérioration d'un bien d'autrui »¹⁷. Des circonstances aggravantes sont également prévues si les actes sont commis en groupe ou le visage dissimulé, ou encore avec une arme. Le vandalisme peut donc être constitutif d'une simple contravention ou d'un crime.

La jurisprudence met en exergue le caractère volontaire de l'acte, l'objectif de nuire (sans intérêt légitime) entraînant des dommages matériels. Le vandalisme n'est donc pas *per se* une émeute ou un mouvement populaire, mais est susceptible d'être commis à l'occasion de ce type d'évènements.

On comprend la volonté d'exclure ce type de risques susceptibles d'être coûteux. En effet, dans les contrats, le vandalisme n'est généralement pas défini, ce qui peut engendrer des problèmes d'interprétation de garantie, tout particulièrement lorsque des actes de vandalisme isolés surviennent concomitamment à des émeutes et/ou mouvements populaires.

Même s'ils sont souvent regroupés, le sabotage se distingue clairement du vandalisme par son intention.

B. Le sabotage

En droit français, le sabotage est une infraction définie par l'article 411-9 du Code pénal comme « le fait de détruire, détériorer ou détourner tout document, matériel, construction, équipement, installation, appareil, dispositif technique ou système de traitement automatisé d'informations ou d'y apporter des malfaçons, lorsque ce fait est de nature à porter atteinte aux intérêts fondamentaux de la nation ». Il est lié à une revendication sociale ou politique et expose son auteur à des peines criminelles : quinze ans de détention et 225 000 euros d'amende. Cette notion est parfois associée à celle de dégradation¹⁸.

En effet, la reconnaissance d'un sabotage a pu être discutée pour certaines destructions ou dégradations commises lors du mouvement des Gilets Jaunes ou, de manière isolée, sur des caténaires de ligne TGV ou de réseaux d'autoroutes, pour lesquels la qualification pénale de sabotage a été reconnue.

¹² Civ. 3, 2 oct. 2012, n° 11-21.589.

¹³ CE, 5 et 4 sous-sections réunies, 11 juil. 2011, n° 331669.

¹⁴ Rép. min. Question n° 79182 (M. Hunault), JOAN Q 27 juin 2006, p. 6829.

¹⁵ Concernant le visa : Soc., 18 juin 1996, Bull. civ. V, n° 243. Contenu du principe : Soc., 28 juin 1951, Dr. soc. 1951. 532, note Durand. Quant à l'exigence d'une revendication : Soc., 13 nov. 1993, RJS 1994, n° 72 - Soc., 18 juin 1996, préc. - Soc., 17 déc. 1996, Bull. civ. V, n° 445 - Soc., 26 sept. 1990 n° 88-41.375.

¹⁶ Civ., 11 janv. 1943 : DC 1943. 136, note P. L.-P - Civ., 11 déc. 1942 : RGAT 1943. 161 ; DC 1943. 136, note P. L.-P.

¹⁷ C. pén., art. 322-1.

¹⁸ C. pén., art. 322-1.

Il est par ailleurs intéressant de noter que le sabotage peut également avoir un but politique et être interprété comme tel par la jurisprudence si le terme est associé au sein du contrat aux concepts d'émeutes et mouvements populaires ou lorsque cela transparait des faits ou de la cause (ex. la pose d'explosif).

Comme le vandalisme, le sabotage n'est donc pas en soi un évènement de « troubles sociaux » car, quoiqu'il puisse être perpétré à l'occasion d'un tel évènement, il s'en distingue cependant par sa gravité et l'intention de nuire ciblée qu'il implique.

II- LA DISTINCTION ENTRE LES RISQUES SRCC ET LES RISQUES VOISINS

Les risques SRCC côtoient usuellement d'autres risques de violence avec lesquels ils peuvent entretenir une certaine proximité dans les faits. Toutefois, ces risques voisins font l'objet d'un traitement spécifique par l'assurance qui oblige à les distinguer conceptuellement.

Ce régime spécifique peut résulter de la loi, comme celle prévoyant la garantie obligatoire des dommages matériels causés par des actes terroristes ou des attentats (1.).

Il peut également résulter de la pratique, comme pour le risque de guerre (2.) dont la présomption légale d'exclusion est majoritairement confirmée dans les couvertures, là où elle est généralement renversée s'agissant des risques SRCC.

1. Risques d'actes terroristes et d'attentats

Quoiqu'ils fassent l'objet d'une même obligation d'assurance (A.), les risques d'actes terroristes (B.) et les risques d'attentats (C.) renvoient à des infractions pénales distinctes.

A. La garantie légale des risques d'actes de terrorisme et d'attentats

Dans certaines assurances de dommages, le législateur impose la garantie des dommages matériels causés par « un attentat ou un acte de terrorisme » commis sur le territoire national¹⁹.

Suivant l'article L. 126-2 du Code des assurances, sont ainsi visés les contrats couvrant les dommages d'incendie sur des biens situés en France ainsi que les dommages aux corps de véhicules terrestres à moteur. Par ailleurs, sont indemnisables, dans la limite des franchises et plafonds stipulés au contrat, les dommages matériels directs, les dommages immatériels consécutifs, ainsi que certains frais de décontamination.

Cette disposition est d'ordre public, toute clause contraire étant réputée non écrite²⁰.

Du reste, la garantie obligatoire qu'elle institue porte sur deux types de risque qui ont la particularité de renvoyer à deux infractions distinctement définies par le droit pénal.

¹⁹ S'agissant des dommages corporels, les victimes d'actes de terrorisme commis sur le territoire national, les personnes de nationalité française victimes à l'étranger de ces mêmes actes, y compris tout agent public ou tout militaire, ainsi que leurs ayants droit, quelle que soit leur nationalité, sont indemnisés par le fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions que régissent les art. L. 422-1 à L. 422-3 du Code des assurances (C. ass., art. L. 126-1).

²⁰ L'article R. 126-2 du Code des assurances prévoit toutefois des dérogations ou des exclusions applicables aux contrats concernant les grands risques définis à l'article L. 111-6 du même code.

B. La qualification pénale d'acte de terrorisme

Le Code des assurances comprend de nombreuses dispositions visant les actes de terrorisme : les unes traitent de l'indemnisation des dommages corporels par le Fonds de garantie des victimes de tels actes²¹, les autres régissent la garantie obligatoire des dommages matériels en résultant²² ou renvoient à la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme (LCB-FT)²³.

Sous l'angle du droit pénal, les actes de terrorisme figurent parmi les délits et crimes contre la nation, l'État et la paix publique²⁴. Le Code pénal leur consacre un titre entier au sein duquel il commence par définir les infractions constitutives²⁵.

Il en ressort que les actes de terrorisme désignent divers crimes et délits présentant la singularité d'être 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 »²⁶.

Tout d'abord, l'acte terroriste suppose donc une infraction qui peut être spécifique (par ex. l'introduction de substances mortifères dans l'atmosphère) ou de droit commun (par ex. le meurtre, le vol, la séquestration). Ensuite, l'acte terroriste implique une « entreprise », c'est-à-dire une organisation, même isolée, en vue de l'objectif à atteindre. En outre, cet objectif est d'intimider ou de terroriser la population en troublant gravement l'ordre public. Enfin, l'acte terroriste implique l'intention de son auteur de commettre l'acte terroriste, non seulement l'infraction qui le matérialise, mais aussi le résultat de celle-ci, c'est-à-dire le dommage terroriste.

Partant, le risque de terrorisme se distingue des risques SRCC par l'intention spécifique qu'a le terroriste de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur. Si des émeutes ou des mouvements populaires peuvent également relever d'infractions pénales, telles que la participation délictueuse à un attroupement²⁷ ou encore la dégradation de biens²⁸, ces infractions ne requièrent pas une telle intention de leurs auteurs.

En d'autres termes, même si elles perturbent l'ordre public, elles n'ont pas pour finalité d'intimider la population ou de déstabiliser gravement les institutions, mais plutôt de susciter une réaction immédiate en réponse à une tension sociale particulière.

C. La qualification pénale d'attentat

De son côté, l'attentat, expressément mentionné dans le Code des assurances²⁹, est pénalement défini comme « 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 »³⁰.

Si l'élément matériel de l'infraction est constitué d'actes de violence, il importe que ces actes soient suffisamment graves pour menacer la souveraineté de l'État, qu'il s'agisse d'attenter à ses institutions ou au territoire national. En revanche, contrairement à l'acte terroriste, l'attentat ne nécessite pas l'intention de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur.

En outre, l'attentat³¹ se distingue de l'émeute ou du mouvement populaire par différents traits :

- il peut être individuel là où l'émeute et le mouvement populaire sont par essence collectifs³²,
- il est généralement prémédité, tandis que l'émeute ou le mouvement populaire exprime une contestation davantage spontanée, même si, comme indiqué plus haut, le défaut du caractère spontané n'empêche pas une qualification d'émeute ou de mouvement populaire,

- sa violence est orientée contre la souveraineté de l'État alors que l'émeute ou le mouvement populaire sont motivés par des revendications sociales, politiques ou économiques.

2. Risques de guerre civile et étrangère

Le Code des assurances évoque le risque de guerre dont il présume, au même titre que les risques d'émeutes et de mouvements populaires, l'exclusion des garanties d'assurance de dommages³³. Après avoir rappelé brièvement les raisons et le périmètre de cette exclusion légale (A.), nous verrons comment sont distingués les risques SRCC des risques de guerre civile (B.) et de guerre étrangère (C.)

A. L'exclusion légale des actes de guerre

Comme évoqué à plusieurs reprises, l'article L. 121-8 du Code des assurances présume l'exclusion des dommages aux biens directement causés par des actes de guerre (étrangère ou civile), des émeutes ou des mouvements populaires.

Si, de principe, ces dommages sont exclus des garanties, c'est évidemment parce que les sinistres résultant des événements visés pourraient vite excéder les capacités financières des assureurs, rendant le sinistre techniquement inassurable. Cette exclusion légale n'est toutefois pas d'ordre public. L'assureur peut donc, à travers une disposition particulière, renverser cette présomption d'exclusion légale et garantir ces dommages.

Sur ce point, la Cour de cassation a tout d'abord considéré que la garantie n'est due que si l'exclusion légale est expressément écartée³⁴. Puis, dans un second temps, elle a permis qu'une simple manifestation implicite de volonté des parties puisse faire échec à l'application de l'exclusion légale³⁵. Pour éviter toute incertitude à ce sujet, les polices d'assurance prennent le plus souvent soin de stipuler de manière expresse l'exclusion des dommages aux biens consécutifs à ces événements.

²¹ C. ass., art. L. 126-1 - art. L. 422-1 et s.

²² C. ass., art. L. 126-2.

²³ C. ass., art. A. 512-8

²⁴ C. pén., art. 410 et s.

²⁵ C. pén., art. 421-1 et s.

²⁶ C. pén., art. 421-1.

²⁷ C. pén., art. 431-3.

²⁸ C. pén., art. 322-1 et s.

²⁹ C. ass., art. L. 431-10 – art. L. 126-2.

³⁰ C. pén., art. 412-1.

³¹ Dans un arrêt du 3 juin 2010 (Civ. 2, 3 juin 2010, n° 09-68.089), la Cour suprême reprend la définition donnée par la Cour d'appel de Bordeaux (CA Bordeaux, 12 mai 2009, n° 08/04070): L'attentat se définit habituellement comme un acte de terrorisme ou de sabotage se manifestant par des opérations organisées dans la clandestinité à des fins idéologiques, politiques, économiques, sociales et exécutées individuellement ou par un groupe réduit en vue d'attenter à des personnes ou de détruire des biens alors que les actes de vandalisme ne sont sous-tendus par aucune idéologie mais bien par une manifestation d'émotions purement individuelles, quand bien même elles seraient le fait de plusieurs individus.

³² Comp. l'insurrection définie comme « toute violence collective de nature à mettre en péril les institutions de la République ou à porter atteinte à l'intégrité du territoire national » (C. pén., art. 412-3). A la différence de l'attentat qui vise largement « un ou plusieurs actes de violence », l'insurrection requiert spécialement une « violence collective ». Dans les deux cas, la finalité de l'acte (i.e. l'atteinte aux institutions de la République ou à l'intégrité du territoire national) permet de les distinguer de l'émeute et du mouvement populaire qui, même s'ils manifestent un soulèvement contre l'autorité gouvernementale, ne sont pas de nature à déstabiliser la souveraineté de l'État.

³³ C. ass., art. L. 121-8.

³⁴ Civ. 2, 10 sept. 2017, n°14-18297.

³⁵ Civ. 2, 23 mars 2017, n° 16-10589.

Or, il n'en est pas de même pour les émeutes et mouvements populaires, qui jusqu'à une date récente, étaient largement couverts en assurance et en réassurance.

Sur le terrain probatoire, la guerre étrangère fait l'objet d'un traitement particulier par l'article L. 121-8 précité. Là où, en cas de guerre étrangère, il y a présomption de non-couverture pour l'assureur, dans les deux autres cas, c'est à l'assureur de prouver que les faits invoqués ne résultent pas d'une guerre civile, d'une émeute ou d'un mouvement populaire. C'est une différence très importante s'agissant des risques SRCC, car lorsque la charge de la preuve pèse sur l'assureur, compte tenu de l'absence de définition précise de ces risques et notamment de l'émeute, il lui est pratiquement difficile de mettre en œuvre l'exclusion.

Ainsi, les émeutes et mouvements populaires doivent être distingués de la guerre étrangère, car soit ils inversent la charge de la preuve qui appartient alors à l'assureur, soit ils font l'objet d'une couverture contractuelle qui déroge à la présomption légale, et ils doivent alors être circonscrits.

B. La frontière entre le risque de guerre civile et les risques SRCC

Bien que la guerre civile ne soit pas légalement définie en droit français, elle désigne couramment un conflit armé opposant plusieurs individus d'une même nation. En ce sens, la qualification de guerre civile a été admise pour les événements survenus sur le territoire algérien dans les années 60, ainsi que pour les attentats perpétrés à cette occasion en France métropolitaine³⁶.

En droit international public, la guerre civile est apparentée aux « conflits armés non internationaux » auxquels est consacré le Protocole additionnel II des Conventions de Genève. Selon l'article 1^{er} de ce protocole, de tels conflits se déroulent sur le territoire d'un État « entre ses forces armées et des forces armées dissidentes ou des groupes armés organisés qui, sous la conduite d'un commandement responsable, exercent sur une partie de son territoire un contrôle tel qu'il leur permette de mener des opérations militaires continues et concertées et d'appliquer le présent Protocole ». Il est ensuite précisé que ledit Protocole « ne s'applique pas aux situations de tensions internes, de troubles intérieurs, comme les émeutes, les actes isolés et sporadiques de violence et autres actes analogues, qui ne sont pas considérés comme des conflits armés ».

Suivant ces critères, une guerre civile se signale donc par des affrontements armés que l'intensité, mesurée au nombre de victimes, l'impact sur les infrastructures civiles ou encore la nature des opérations militaires, éloignent sensiblement des violences occasionnées par des troubles sociaux ou des émeutes.

Par ailleurs, les groupes armés non étatiques doivent être suffisamment organisés pour être qualifiés de belligérants. Cette organisation comprend notamment une hiérarchie, une chaîne de commandement, une capacité de planification et de coordination d'actions militaires. Tel n'est pas le cas des mouvements populaires, comme les violences urbaines, dont les actions sont généralement menées dans un cadre décentralisé, voire isolé et spontané.

En outre, la guerre civile procède d'un objectif institutionnel ou territorial qui ne s'aperçoit guère dans les violences collectives dont la motivation est davantage sociale ou économique.

La guerre civile implique également des affrontements prolongés et non sporadiques comme peuvent l'être des mouvements sociaux ou des émeutes qui s'inscrivent dans une durée beaucoup plus limitée.

³⁶ Civ. 1, 6 nov. 1962, JCP 1962. II. 12929, note A. B. – Civ. 1, 16 nov. 1964, JCP 1965. II. 14333 bis, note Bigot.

Enfin, l'état de guerre civile fait parfois l'objet d'une reconnaissance par le pays concerné ou des organisations internationales, ce qui déclenche l'application des règles du droit international humanitaire.

Signalons que l'état de siège, qui peut être déclaré « en cas de péril imminent résultant d'une guerre étrangère ou d'une insurrection à main armée », de même que l'état d'urgence, qui peut être déclaré « soit en cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public, soit en cas d'événements présentant par leur nature et leur gravité, le caractère d'une calamité publique », n'impliquent pas nécessairement la guerre civile.

Au regard de ces différents critères, les violences qui ont éclaté le 13 mai 2024 en Nouvelle-Calédonie ne relèveraient pas de la guerre civile. Pour rappel, ces violences ont fait suite au projet de révision constitutionnelle visant à mettre partiellement fin au gel du corps électoral habilité à voter aux élections provinciales. Certes, l'ampleur des dégâts humains et matériels, les revendications politiques et territoriales, ainsi que la présence de groupes armés, pourraient apparenter ces violences à des actes de guerre civile. Toutefois, la durée relativement courte du conflit et l'absence de structuration militaire des assaillants incitent à écarter cette qualification qui n'a d'ailleurs pas été reconnue par la France, ni aucune organisation internationale.

En conclusion, il y aurait donc 4 critères à réunir pour qualifier un événement de « guerre civile » :

- Une situation prolongée et continue dans le temps,
- Une intensité mesurée au nombre de victimes et à l'impact sur les infrastructures civiles,
- Une situation étendue à une large partie du territoire national ou à tout le territoire national, et
- Des forces armées en opposition et devant montrer une certaine forme d'organisation dans le commandement et dans la capacité à mener des opérations militaires concertées.

C. La frontière entre le risque de guerre étrangère et les risques SRCC

Comme dans la majeure partie des pays, la loi française ne fournit aucune définition de la notion de guerre. Certes, on peut avec certitude qualifier de guerre étrangère un conflit particulier qu'un Etat, ou un ensemble d'Etats comme l'ONU, déclarent comme tel, comme ce fut le cas pour la guerre du Golfe. Toutefois, à l'exception de ce conflit relativement récent, la qualification de guerre étrangère a pratiquement disparu au cours des dernières décennies.

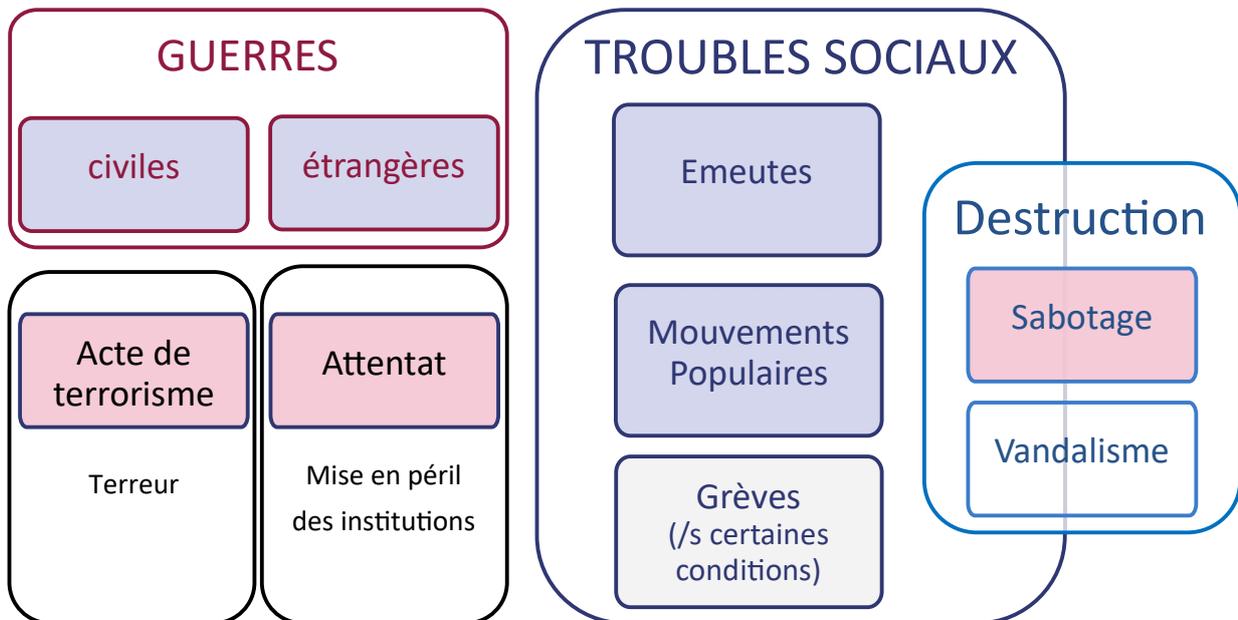
Les organisations internationales préfèrent éviter l'utilisation du terme de guerre et les Etats ne s'exposent plus à faire voter une déclaration de guerre en tant que telle, pour éviter les sanctions internationales consécutives. Il n'y a donc pas en pratique de déclaration de guerre à proprement parler, et les conflits sont ainsi difficilement qualifiables de guerre. Cette absence de déclaration de guerre peut notamment être observée, dans le conflit Russie-Ukraine, même si dans les faits, il y a bien eu invasion armée du territoire d'un autre Etat souverain.

Une autre raison obscurcissant la distinction entre les risques SRCC et la guerre étrangère réside dans l'évolution contemporaine de conflits internationaux dont les formes sont beaucoup plus hybrides que dans les conflits armés du siècle dernier. De nos jours, les conflits armés sont souvent qualifiés d'opération de police, de réaction à une agression, d'opération militaire spéciale, etc. En réassurance, cela présente un risque lié à la qualification de ces notions.

Nous voyons ainsi que la notion de guerre au sens de l'article L.121-8 précité mériterait d'être précisée afin d'y inclure les nouvelles techniques de conflit, notamment lorsque les combats se déploient sans engagement militaire humain, par machines interposées, comme dans le cadre des cyber guerres. Ce sujet n'est à ce jour pas stabilisé, et dans son rapport rendu en janvier 2022, le Haut Comité Juridique de

la Place Financière de Paris a souligné la nécessité d'une clarification des limites de l'assurabilité en raison de l'ampleur des dommages susceptibles d'être générés par un acte de cyberguerre.

SRCC ET NOTIONS VOISINES



Exclusions présumées (article L-121-8 du Code des assurances)

Infractions du Code Pénal

Conclusion

Dans notre étude des différents concepts utilisés par les assureurs et réassureurs pour la notion de « troubles sociaux » ou « SRCC », nous avons constaté dans la première partie, que les termes recensés dans les contrats d'assurance et les couvertures de réassurance se sont multipliés au fil du temps, pour englober les spécificités factuelles des différents événements survenus, sans que cela corresponde toutefois à des notions réellement différenciables, si bien qu'il est désormais difficile de les distinguer entre elles et de leur adosser un régime juridique propre.

La recommandation du Groupe de Travail de l'APREF serait double : (i) adopter la notion chapeau de « troubles sociaux » comprenant notamment les émeutes, mouvements populaires, violences urbaines en tant que dérivées des concepts précédents, et grèves sous certaines conditions énoncées précédemment, (ii) mais également réduire la diversité des concepts utilisés.

En effet, conserver une multiplicité de vocables présente deux risques importants d'insécurité juridique. Le premier est le risque d'exclusion par défaut d'événements apparentés à des troubles sociaux, mais n'étant pas encore survenus sous cette forme, qui n'entreraient pas dans le périmètre des vocables utilisés et consolidés. L'autre risque porte sur la charge de la preuve car ces nouveaux vocables ne sont pas cités dans l'article L.121-8 du Code des assurances, et ne trouvent pas non plus de définition dans

d'autres règlements ou textes législatifs. Nous considérons que le mieux est de s'en tenir aux termes utilisés dans l'article L.121-8 du Code des assurances et aux notions définies par la loi et les règlements.

Dans la deuxième partie, nous avons pu distinguer les risques de « troubles sociaux » ou *SRCC* d'autres risques voisins tels que les attentats, le terrorisme et la guerre, lesquels sont bien définis par la loi ou les règlements et bénéficient d'un régime spécifique.

La multiplication récente des troubles sociaux interroge sur la capacité pour ce risque à être pris en compte par le marché de l'assurance et à trouver une garantie contractuelle. L'article L.121-8 du Code des assurances donne des contours d'assurabilité qui sont aujourd'hui insuffisants pour que le marché de la (ré)assurance soit pleinement confiant pour couvrir ces risques.

La consolidation des conditions de couverture nécessiterait un travail de définition stricte des risques sous-jacents, pour lequel l'APREF pourrait être un acteur important sur la base du travail initié dans cette note.