

Une brève histoire de la garantie « Émeutes et mouvements populaires »



L'AUTEUR

Michel Lefebvre

L'exclusion des « émeutes et mouvements populaires » est petit à petit réapparue dans les contrats d'assurance depuis 2006.

LA SITUATION HISTORIQUE

Traditionnellement, les polices d'assurances de choses, et notamment les conditions générales APSAD jusqu'à leur version de 1982, comportaient l'exclusion suivante :

« Le présent contrat ne garantit pas, sauf convention contraire aux conditions particulières, les dommages résultant de :

- la guerre étrangère;
- la guerre civile;
- les émeutes et mouvements populaires;
- les actes de terrorisme et de sabotage commis dans le cadre d'actions concertées de terrorisme ou de sabotage ».

Cette exclusion était donc considérée comme rachetable (« sauf convention contraire aux conditions particulières »).

Dans la pratique, seules faisaient l'objet d'extensions de garantie les « émeutes et mouvements populaires » et les « actes de terrorisme et de sabotage », notamment, pour ce qui concerne les risques d'entreprise, au moyen des intercalaires P22, P24 et P13bis.

PREMIÈRE ÉVOLUTION : LA LOI DE 1986

À la suite de deux vagues d'attentats subies par la France en 1982 et 1985-1986, et sur la pression de l'association des victimes de ces attentats, une loi du 9 septembre 1986 (loi 86-1020) et son décret d'application du 29 juin 1987 sont venus restreindre la portée de cette exclusion.

La loi édicte en effet que « les contrats d'assurance de biens ne peuvent exclure la garantie de l'assureur pour les dommages résultant d'actes de terrorisme ou d'attentats commis sur le territoire national. Toute clause contraire est réputée non écrite » (disposition incorporée dans le code des assurances par création de l'article L126-2).

Le décret précise quant à lui que « les contrats d'assurance de biens ne peuvent stipuler pour les dommages résultant d'actes de terrorisme ou d'attentats, de franchise ou de plafond autres que ceux qu'ils prévoient pour des dommages de même nature



Pascal Maga/Wikimedia Commons

Pour les dommages résultant des événements liés aux manifestations des Gilets jaunes, il convient d'être attentif à l'exclusion éventuelle des « émeutes et mouvements populaires », à l'existence d'une extension de garantie rachetant cette exclusion et aux limite et franchise applicables.

qui n'auraient pas pour origine un acte de terrorisme ou un attentat ».

Il faut bien comprendre que cette loi ne crée en aucune manière une obligation d'assurance des dommages résultant d'attentats mais seulement une interdiction d'exclure, pour les garanties acquises au contrat (incendie, explosion...), la cause « attentat », le décret précisant par ailleurs qu'il ne peut être prévu de limites ou franchises spécifiques pour ce type d'événement.

Si l'interdiction d'exclure les « actes de terrorisme » vise clairement l'exclusion des « *actes de terrorisme et de sabotage commis dans le cadre d'actions concertées de terrorisme ou de sabotage* », quid de l'interdiction d'exclure les « attentats » ? La problématique est ici double : ce terme ne figure dans aucune exclusion des contrats d'assurance et la loi n'en prévoit aucune définition.

Bien que, dans l'esprit des assureurs, ce terme ne vise que la même exclusion des actes de terrorisme, la très grande majorité des assureurs prit l'engagement, pour éviter tout contentieux, et en accord avec les Pouvoirs publics, de supprimer également de tous les contrats l'exclusion des « *émeutes et mouvements populaires* ». Les extensions de garantie précédemment citées conservaient cependant une partie de leur intérêt pour tous les dommages non garantis par ailleurs au contrat (bris, casse par exemple).

Cette situation est illustrée par les Conditions générales FFSA de 1997-1999 dans lesquelles n'apparaissent que les exclusions de la guerre étrangère et de la guerre civile et qui prévoient en garantie facultative, aux Conventions spéciales Incendie, la garantie des « *dommages, autres que ceux résultant d'un vol ou d'un événement couvert au titre des autres garanties accordées par le contrat, causés par des actes de vandalisme et de sabotage, ou survenant à l'occasion d'émeutes, de mouvements populaires, d'actes de terrorisme ou d'“attentats”* ». Cette garantie était en général assortie de limites et franchises spécifiques.

DERNIÈRE ÉTAPE : LA LOI DE 2006

À la suite de la multiplication des attentats dans le monde entier, les Pouvoirs publics ont été amenés à franchir un nouveau pas en 2006, après concertation avec les assureurs.

C'est ainsi que la loi 2006-64 du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme a institué une nouvelle garantie automatique (à l'instar des catastrophes naturelles en 1982, de la tempête en 1990

et des catastrophes technologiques en 2003) en modifiant l'article L.126-2 du code des assurances comme suit : « *Les contrats d'assurance garantissant les dommages d'incendie à des biens situés sur le territoire national ainsi que les dommages aux corps de véhicules terrestres à moteur ouvrent droit à la garantie de l'assuré pour les dommages matériels directs causés aux biens assurés par un attentat ou un acte de terrorisme tel que défini par les articles 421-1 et 421-2 du code pénal subis sur le territoire national.* »

Ainsi tout contrat d'assurance comportant une garantie « Incendie » inclut désormais automatiquement une garantie couvrant tous les dommages résultant d'attentat ou d'acte de terrorisme. Mais pour ce qui concerne notre problématique, l'essentiel n'est pas là : l'essentiel est dans le fait que ces notions font désormais l'objet d'une définition, par renvoi à des dispositions du code pénal. Or cette définition n'inclut pas les événements qualifiés d'« *émeutes et mouvements populaires* ».

La résolution de 1986 de ne pas exclure ces événements n'a donc plus de raison d'être puisque l'obligation d'assurance découlant de la loi de 2006 ne les vise clairement pas. Et ce d'autant plus qu'existe dans le code des assurances un article L.121-8 ainsi rédigé : « *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* ».

L'exclusion des « *émeutes et mouvements populaires* » est donc réapparue petit à petit dans les contrats depuis 2006, certaines compagnies donnant cependant la possibilité de racheter cette exclusion au moyen d'une extension de garantie qui comporte le plus souvent une limite de garantie (parfois assez basse) et une franchise.

Il convient donc, pour les dommages résultant des événements de ces derniers mois liés aux manifestations des « gilets jaunes », d'être très attentif à l'exclusion éventuelle (vérifier le périmètre exact de cette exclusion), à l'existence d'une extension de garantie rachetant potentiellement cette exclusion et aux limite et franchise applicables.

Rappelons cependant qu'en l'absence de garantie, la victime dispose d'un recours contre l'État en vertu des dispositions de l'article L.211-10 du code de la Sécurité intérieure (ancien article L.2216-3 du code général des collectivités territoriales) qui semblent pouvoir s'appliquer dans la très grande majorité des cas (lire aussi page 7).

Sur l'application de cette voie de recours, il conviendra de se reporter à la circulaire de la FFA n° 49/2018 du 17 décembre 2018 (lire encadré). ●

CONDITIONS D'APPLICATION DE LA RESPONSABILITÉ DE L'ÉTAT POUR LES DOMMAGES DUS AUX ATROUPEMENTS ET RASSEMBLEMENTS

L'article L.211-10 du code de la Sécurité intérieure fonde le régime de la responsabilité sans faute de l'État pour les dommages résultant des attroupements et rassemblements. Cet article fixe un certain nombre de conditions. Les dommages doivent :

- être commis à force ouverte ou par violence ;
- résulter de crimes ou de délits ;
- être causés par un attroupement ou un rassemblement.

Au fil des années, la jurisprudence des juridictions administratives, celle du Conseil d'État notamment, a très largement précisé les conditions de mise en œuvre de ce régime de responsabilité, en particulier s'agissant de la notion d'attroupement ou de rassemblement. Ces précisions successives ont conduit à définir un régime particulièrement restrictif de mise en œuvre de la responsabilité de l'État. Ce régime s'articule autour de la notion de « *groupe agissant de manière collective et relativement spontanée* ».

Le critère de la motivation du groupe semble essentiel et permet de distinguer suivant que les dommages sont le fait d'un groupe :

- qui se constitue dans le (seul) but, prémédité, d'occasionner des dommages (dans ce cas, le groupe en question sera *a priori* de taille réduite, les qualifications de groupuscule ou commando paraissent appropriées) ;
- qui se constitue dans un (autre) but qui peut être, ou non, de revendication ou de protestation (la taille importante du groupe semble ici un critère pertinent).

Dans le premier cas, le régime de responsabilité de l'État fondé sur l'article L.211-10 du code de la Sécurité intérieure sera écarté.

La difficulté de mise en œuvre de ce régime de responsabilité reposera donc sur la délicate question de la qualification d'un groupe et de ses motivations, en particulier lorsque le groupe dont il s'agit n'est pas homogène, c'est-à-dire lorsque le groupe peut être divisé, plus ou moins distinctement, en plusieurs sous-groupes à l'occasion d'un même attroupement ou rassemblement.

Ce sera notamment le cas lorsque les dommages seront le fait d'un groupe ou de certains individus extrait du « *gros de la troupe* » des manifestants.

Une jurisprudence récente du Conseil d'État (CE, 7 décembre 2017, commune de Saint-Lo, req. n° 400801) semble toutefois apporter un infléchissement dans la position restrictive du Conseil d'État, puisque ce dernier reconnaît que la seule circonstance du caractère organisé et prémédité des dégradations n'était pas suffisante pour écarter la responsabilité de l'État, dès lors que les dégradations avaient été commises dans le cadre d'une manifestation sur la voie publique à laquelle avaient participé plusieurs centaines de personnes et non pas par un groupe qui se serait constitué et organisé à la seule fin de commettre des délits.

À noter également que certains dommages qui ne relèvent pas de ce régime de responsabilité pour attroupements et rassemblements peuvent relever d'autres dispositifs d'indemnisation (ex : les victimes d'infractions peuvent s'adresser au FGTI, mais dans des conditions qui peuvent être limitées, en particulier s'agissant des dommages matériels).

Source : Circulaire FFA Direction des assurances de dommages et de responsabilités du 17 décembre 2018