

GARANTIE ÉMEUTES, L'ASSURANCE AU SECOURS DE L'ÉTAT?

L'État n'entend plus laisser les victimes d'émeutes livrées à leur propre sort et institue un mécanisme de garantie assurantiel censé palier la difficulté de recourir contre lui. La question du recours de l'assureur subrogé constitue un enjeu majeur auquel les services indemnisation/recours doivent se préparer.

ANTOINE VINCENS DETAPOL



ARIANE DELION
AVOCATE
COLLABORATRICE
CHEZ STREAM

ANTOINE VINCENS DETAPOL



ARNAUD MAGERAND
AVOCAT ASSOCIÉ
CHEZ STREAM

L'intégration récente d'un dispositif assurantiel spécifique dans les contrats de dommages place désormais les assureurs au cœur du mécanisme d'indemnisation, transférant la charge du risque lié aux émeutes de l'État, pourtant garant de l'ordre public, à la collectivité des assurés. La privatisation du risque qu'elle induit conduit à s'interroger sur l'équilibre à trouver entre la solidarité nationale, d'une part, et celle devant peser sur la collectivité des assurés, d'autre part. Sur le principe, l'État, en tant que garant du maintien de l'ordre public, devrait intervenir en dernier ressort et donc assumer d'indemniser les victimes d'émeutes.

Or, nous le savons bien, le parcours est semé d'embûches, et les régimes de responsabilité de l'État le mettent, bien souvent, à l'abri des recours. Certains auront d'ailleurs pu être surpris notamment par les jugements rendus par le tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie à la suite des émeutes de mai 2024⁽¹⁾. Le juge de première instance y a retenu la responsabilité de l'État pour faute, en raison d'un défaut d'anticipation et de maintien de l'ordre, tout en écartant la qualification de force majeure. À tous égards, ces décisions ont le mérite d'illustrer les contraintes auxquelles les assureurs vont être confrontés puisqu'ils se

retrouvent désormais placés en première ligne sur un risque soumis à des contraintes politiques et/ou sociales qu'ils ne maîtrisent pas. Nous attendons de connaître l'issue de l'appel avant d'en tirer des conclusions...

D'UNE EXCLUSION DE PRINCIPE À UNE GARANTIE LÉGALEMENT IMPOSÉE

Traditionnellement, les émeutes et mouvements populaires étaient, sauf exception, exclus des garanties des contrats de dommages. La loi n° 2026 103 du 19 février 2026 institue un régime de couverture obligatoire prévoyant l'intégration de cette garantie dans ces contrats. Ce dispositif est codifié aux articles L. 12 11 1 et suivants du code des assurances. Y est définie pour la première fois dans la loi l'émeute tout comme y est mentionné un dispositif de qualification dédié⁽²⁾. La mise en place de ce mécanisme de préfinancement a pour corollaire de faire endosser par l'assureur le risque du recours contre l'État.

RESPONSABILITÉ DE L'ÉTAT FACE AUX ÉMEUTES

En matière de trouble à l'ordre public, la responsabilité de l'État peut être recherchée sur plusieurs fondements distincts. Le plus courant étant celui de l'article L. 211-10 du code de la sécurité intérieure, instituant une responsabilité sans faute pour les dommages résultant de crimes ou délits commis par des attroupements ou rassemblements. La jurisprudence, cependant, en limite la portée, exigeant un lien direct et certain avec un attroupement identifiable et excluant les actions préméditées de groupes organisés. Le recours peut être engagé sur



BÉRANGÈRE NATHAN / AP/ACA



La responsabilité de l'État pourra être recherchée sur divers fondements (carence fautive des autorités de police par exemple, ou faute lourde). La jurisprudence en la matière n'est pas encore harmonisée.

d'autres fondements, notamment la carence fautive des autorités de police lorsque leur abstention a contribué à la réalisation du dommage, ou encore la faute lourde en cas d'insuffisance manifeste des opérations de maintien de l'ordre.

En la matière, les tribunaux sont versatiles dans leur approche. Par exemple, une décision du tribunal administratif de Montreuil⁽³⁾ a récemment rappelé la rigueur du régime de l'article L. 211-10 du

À SAVOIR

Le principe du régime de garantie obligatoire des dommages résultant d'émeutes a été voté dans le cadre de la loi de finances de 2026. Le texte prévoit l'instauration d'un fonds de mutualisation pour assurer sa couverture.

code de la sécurité intérieure, en rejetant le recours d'un assureur au motif que les dégradations avaient été précédées d'une action concertée et organisée, incompatible avec la notion

d'attroupement spontané. À l'inverse, les décisions rendues par le tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie ont adopté une approche souple de la carence fautive considérant comme caractérisé un manquement des autorités dans l'anticipation et la gestion des troubles, alors que plusieurs signaux d'alerte avaient été identifiés préalablement aux émeutes.

L'ANTICIPATION DU RECOURS SUBROGATOIRE

Puisque les recours des assureurs contre l'État sont voués à se multiplier, les services d'indemnisation/recours seront tenus d'anticiper et devront

se documenter sur les circonstances de faits dans lesquelles les destructions et dégradations sont survenues. En effet, la qualification juridique des faits consistant à établir le lien entre les dommages et les carences de l'autorité publique dépend du recueil de ces informations. À ce titre, les rapports de police, les constats d'expertise, les articles de presse, les images vidéo, les témoignages voire la reconstitution de la chronologie des événements constitueront autant d'éléments essentiels. Ceci nécessitant une coordination étroite entre assuré, gestionnaire de sinistres, expert et équipes juridiques.

VERS UN DÉSENGAGEMENT DE L'ÉTAT ?

L'instauration d'un régime assurantiel de préfinancement spécifique aux émeutes doit conduire à intégrer la place de l'assureur qui se retrouve désormais en première ligne. La question étant de savoir si l'État ne va pas se laisser gagner par une certaine « déresponsabilisation » laissant dans certaines circonstances, la situation dégénérer lorsque le coût politique du maintien de l'ordre sera considéré comme trop élevé... À charge pour l'assureur, qui ne saurait supporter le « *quoi qu'il en coûte* » de l'État, d'intégrer une telle hypothèse pour l'exercice de ses recours. ■

1. Tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie, 11 décembre 2025, n° 2500113.

2. Art. L12-11-1 alinéa 3 du codes assurances : « *L'émeute est une action collective dirigée contre l'autorité publique, exprimant une protestation ou visant à obtenir la satisfaction de revendications d'ordre politique ou social, occasionnant des violences et causant un préjudice économique important.* »

3. Tribunal administratif de Montreuil, 8^e ch., 11 juin 2025, n° 2411711.

PAGES
COORDONNÉES
PAR MARINE
CALVO