

ASSURANCES MARITIMES ET RISQUES DE GUERRE

Evolutions et Perspectives



Sous la direction de Madame Françoise Chapuisat et de Madame Nadia Candelle

L'université n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans ce mémoire ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.

Celui qui ne connaît pas son passé est condamné à le revivre....

L'auteur de ce mémoire remercie les deux femmes qui ont permis la réalisation de ce mémoire. Elles se reconnaîtront. Qu'elles en soient remerciées....

Sommaire

| | |
|---|-----------|
| Sommaire | 3 |
| Introduction | 4 |
| I – Evolution de l’assurance et de la Réassurance des Risques de Guerre de 1681 à 2001 | 8 |
| A – La Guerre, risque ordinaire | 9 |
| 1. Une législation en phase avec la pratique des Assureurs | 9 |
| 2. Un risque ordinaire en voie de disparition | 11 |
| B – La guerre, risque extraordinaire | 14 |
| 1. La première guerre mondiale | 14 |
| 2. La seconde guerre mondiale | 19 |
| 3. L’après seconde guerre mondiale | 20 |
| II – L’assurance du Risque de Guerre au XXIème siècle à la lumière des événements du 11 septembre 2001 | 26 |
| A – Le Terrorisme, risque de guerre ordinaire du XXIème siècle ? | 27 |
| 1. Un risque en progression et prédominant..... | 27 |
| 2. Les solutions mises en place jusqu’au 11 septembre 2001 | 28 |
| B –L’Assurance du risque terroriste après le 11 septembre 2001 | 29 |
| 1. L’assurabilité du risque terroriste | 29 |
| 2. Les solutions | 32 |
| III - Conclusion | 36 |
| IV - Bibliographie | 38 |
| A - Ouvrages généraux, traités et manuels | 38 |
| B - Thèses et monographies | 38 |
| C - Articles et chroniques | 39 |
| V – Annexes | 40 |
| A - Table des textes | 40 |
| B - Polices Risques de Guerre | 41 |
| 1. Polices corps | 41 |
| 2. Polices Facultés..... | 42 |
| Table des Matières | 44 |

Introduction

L'histoire de la navigation maritime se conjugue souvent avec l'histoire du commerce. La découverte de nouvelles voies maritimes, de nouveaux continents, a été rapidement suivie par les marchands, désireux de trouver de nouveaux débouchés, de nouveaux marchés avec qui commercer.

Ce désir de commerce se heurtait pourtant à l'insécurité régnant alors sur les mers ; Guerres, pirates, corsaires, courses, prises, etc, étaient le lot commun de bons nombres d'expéditions maritimes. L'aléa, ou le risque d'incidents défavorables, d'inconvénients¹ face à ce qu'il convient d'appeler des faits de guerre, était peu présent, tant la probabilité de perte était forte.

Les commerçants ont cependant cherché la sécurité et la garantie de leurs expéditions. Ils vont la trouver auprès des assureurs qui vont accepter de supporter ces risques et l'aléa de la perte, et ce dès le début de l'assurance.

De prime abord, les mots « assurance » et « guerre » sont pourtant liés à des concepts difficilement conciliables ; L'assurance se définit en effet comme une « garantie accordée par un assureur à un assuré de l'indemniser d'éventuels dommages, moyennant une prime ou une cotisation² tandis que la guerre se définit elle comme une « lutte armée entre Etats, avec la situation de conflit qu'elle implique. La guerre est le recours à la force armée pour dénouer une situation conflictuelle entre deux ou plusieurs collectivités organisées, clans, faction ou Etats. Elle consiste pour chacun des adversaires à contraindre l'autre à se soumettre à sa volonté »³.

Il est difficile de garantir la sécurité et de maintenir un aléa lors de périodes aussi troublées que celles d'un conflit.

¹ Définition du Petit Larousse, Edition 2004

² Définition du Petit Larousse, Edition 2004

³ Définition du Petit Larousse, Edition 2004

Pourtant, dès le début de l'assurance maritime, les risques de guerre qui sont donc les dommages et pertes que peuvent subir les marchandises ou les navires du fait d'un acte de guerre constitueront le socle de base de la couverture des premières polices. Il ne pouvait d'ailleurs en être autrement, tant le risque de guerre apparaissait comme étant le risque majeur d'une expédition. Quant aux autres fortunes de mer, elles étaient également garanties mais cela relevait plus de l'anecdote.

Avec les progrès de la navigation, des constructions navales, et le « progrès » des armes, la question de l'assurance du risque de guerre se reposa, mais dans d'autres termes.

La fréquence avait disparu mais l'intensité se faisait plus forte. En d'autres termes, il y avait moins de guerre, mais le déclenchement d'un conflit donnait lieu à des destructions plus coûteuses qu'auparavant.

Dès lors, la problématique de l'assurance du risque de guerre se posa : Les assureurs traditionnels ne souhaitaient plus les garantir, tandis que les chargeurs, les armateurs souhaitaient et avaient un réel besoin d'assurance pour ce type de risque.

Ce sujet est rapidement devenu sensible dans une société de plus en plus en dépendante de l'extérieur et de ses approvisionnements.

Une absence de couverture des risques de guerre rendait toute expédition dangereuse pour les importateurs ou les chargeurs et pouvait mettre en péril leur industrie. L'intérêt national est une chose, l'économie en est une autre.

Il fallait trouver des solutions afin de permettre cette assurance et ne pas compromettre l'approvisionnement du pays tout en ne faisant pas supporter le risque aux assureurs, le plus souvent dans l'urgence. L'un des signes distinctifs

de l'Assurance des risques de guerre qu'elle évolue fortement au gré des crises et des guerres.

Il est dès lors intéressant de montrer cette évolution à travers les différentes époques de notre histoire, d'étudier la manière dont la couverture des risques de guerre s'est toujours adaptée et a toujours collé à la réalité politique du moment. Ce sera l'objet de cet exposé.

L'Histoire de notre pays donne les grandes dates de cette évolution. De Louis XIV et Colbert avec l'Ordonnance sur la Marine, en passant par Napoléon et le Code de Commerce, puis les guerres du XXIème siècle, toutes ces dates et ces évènements ont marqué de leurs empreintes la législation et la manière dont a été appréhendée l'assurance de ces risques exceptionnels.

Il en ressort clairement un interventionnisme Etatique de plus en plus fort, parfois souhaité, souvent imposé. Dès que le risque s'est révélé un risque « extraordinaire » son assurance et sa prise en charge ont et relèvent toujours de schémas autres que purement statistiques.

Cette vision s'est toute particulièrement confirmée il y a maintenant trois ans lors de l'attaque du World Trade Center. Même si la France n'a pas été directement touchée par cet évènement, la prise en charge du risque terroriste a radicalement changé après cette date. Les Assurances Maritimes, tout comme les autres branches n'ont pas échappé aux modifications intervenues dans ce domaine depuis cette date et la création en France du GAREAT⁴.

Notre pays, bien que souvent touché par ce fléau, doit faire face à une nouvelle dimension de la menace. Toujours plus spectaculaires, meurtrières, coûteuses, les attaques terroristes ont imposé de nouveaux schémas de couverture, sous peine de voir ce risque totalement exclu des couvertures.

⁴ Gestion de l'Assurance et de la Réassurance des Risques Attentat et Actes de terrorisme.

Ce risque terroriste, si présent dans notre quotidien par la menace latente qu'il fait peser sur la vie des millions de personnes et sur les économies nous amènent à considérer qu'il s'agit DU risque de guerre du XXI^{ème} siècle, tant les autres sources de conflit armé semblent hypothétiques, ou à tout le moins, avec un risque de réalisation faible.

Dans un premier développement, notre propos sera donc d'illustrer cette évolution des Risques de Guerre entre 1681 et 2001 en s'attachant tout d'abord à montrer que la guerre a longtemps été considérée comme un risque ordinaire avant de devenir un risque extraordinaire dont l'Etat devait assumer la couverture et les sinistres qui en découlait.

A l'issue d'un long processus, l'Etat s'est peu à peu désengagé et a abandonné son rôle de réassureur obligatoire, laissant les compagnies assumer, avec leurs réassureurs, la couverture de ce risque. C'était sans compter avec le terrorisme, qui devient sans conteste le risque ordinaire de la fin du XXI^{ème} siècle et de ce début de XXI^{ème} siècle, ou après une progression constante, il devient le risque de guerre prédominant, obligeant les Etats à trouver des solutions à même de garantir les conséquences de ces actes que les Assureurs ne veulent de nouveau plus prendre seuls à leur charge.

Les évènements du 11 septembre donneront une toute autre dimension à la garantie des actes terroristes, obligeant les compagnies, les réassureurs à se poser la question de savoir si ce risque demeurerait assurable et quelles pouvaient être les nouvelles solutions à mettre en œuvre.

Compte tenu de la prédominance de ce risque, il nous a paru nécessaire de développer la question dans ce mémoire et de lui consacrer la seconde partie de ce mémoire, le terrorisme concernant toutes les branches de l'assurance, y compris l'assurance maritime.

I – Evolution de l'assurance et de la Réassurance des Risques de Guerre de 1681 à 2001

Les risques de guerre se sont longtemps confondus avec les risques ordinaires, tant au niveau de la législation, que des polices d'assurances maritimes en vigueur. L'histoire de notre pays à ces époques troublées justifie alors cette couverture des risques de guerre qui apparaissent comme les risques ordinaires de la navigation, au même titre que l'incendie, ou le naufrage dans la tempête.

Pourtant, peu à peu, la pratique va s'éloigner de la législation en vigueur, poussée par un paix relative sur les mers, une technicité croissante des navires (et donc de leur prix) et les assureurs vont exclure les risques de guerre de la couverture « ordinaire » et les considérer comme n'étant plus assurables. Compte tenu des impératifs d'approvisionnement du pays, l'Etat va peu à peu prendre le relais des assureurs et prendre à sa charge l'assurance et la réassurance des risques de guerre.

Il faudra attendre 1967 pour que la législation se mette en accord avec la pratique et 1989 pour que l'Etat se désengage des risques de guerre et laisse les compagnies libres de leurs cessions en réassurance. Malheureusement, les évènements vont faire que l'Etat va rapidement être remis à contribution....

A – La Guerre, risque ordinaire

Pendant très longtemps, et cela jusqu'en 1967⁵, le risque de guerre a été considéré par la législation sur les assurances maritimes comme un risque ordinaire dont devaient répondre les assureurs. D'abord en phase avec cette législation, la pratique s'est peu à peu détachée de ce principe pour finir par exclure totalement les risques de guerre des polices proposées aux assurés.

1. Une législation en phase avec la pratique des Assureurs

La législation sur l'assurance des risques de guerre s'est longtemps accordée avec la pratique des différentes places d'assurance.

a) La législation

La première législation applicable à l'ensemble du territoire français est sans nul doute l'Ordonnance sur la Marine de 1681 et dite « de Colbert ». Texte fondateur du Droit Maritime Français, ses principes reprennent pour beaucoup les anciens usages⁶ et sont toujours d'actualité.

S'agissant des risques de guerre, l'article 26 de l'Ordonnance sur la Marine précise que « *Seront aux risques des Assureurs toutes pertes & dommages qui arriveront sur Mer par tempête, naufrages, échoüimens, abordages, changemens de Routes, de Voyage, ou de Vaisseau, jet, feu, prise, pillage, arrêt de Prince, Déclaration de Guerre, représailles, et généralement toutes autres fortunes de mer* ».

Les commentaires de l'époque ne portent aucun intérêt quant à la distinction en risques de mer et risques de guerre, tant les deux sont intimement liés, voire identiques.

⁵ Voir Infra

⁶ Notamment le *Guidon de la Mer*, publié à Rouen vers 1556 ; ouvrage excellent d'un auteur rouennais resté anonyme ; L'essentiel de l'œuvre est dédié à l'étude des règles qui se rapportent à l'assurance maritime, l'avarie commune et le prêt à la grosse. Un siècle plus tard, Louis XIV promulgue sa fameuse « Ordonnance de la marine » (1681) à l'initiative de Colbert ; Ce document traversera les siècles sans être modifié fondamentalement. Il s'agit d'une compilation des pratiques commerciales qui sont d'usage en France. La plupart des solutions préconisées par le *Guidon de la mer* en matière d'assurances y sont reprises sous forme de lois.

Ainsi, Emerigon, dans son fameux Traité des Assurance, précise que « la survenance de la guerre n'est pas une raison d'augmenter la prime, à moins qu'on ne l'est stipulé »⁷.

Il précise également qu'en cas de guerre illégale, c'est-à-dire sans ennemis déclarés, les assureurs étaient également engagés au travers de la garantie des « prises ».

Ainsi, « Qu'elle soit « juste », c'est-à-dire faite par un ennemi déclaré, et suivant les lois de la guerre, ou injuste, faite alors contre les règles établies par le droit des gens, la prise est à la charge des assureurs.

L'assureur est responsable des prises faites par des amis ou par des ennemis non déclarés, tout comme si elles étoient faites par les ennemis propres et déclarés »

L'avis d'Emerigon est partagé par Valin et Pothier⁸ quant à l'étendue de l'article 26 et de son application.

Cette position de la législation est partagée par la pratique et les polices de l'époque.

b) Une pratique en adéquation avec la législation

A cette époque, Législation et pratique ne font qu'un. Ainsi, le risque de guerre se trouve garanti automatiquement dans la totalité des formules d'assurance, A titre d'exemple, on peut le lire dans la formule de Marseille que les assureurs se soumettent à tous risques « *tant divin qu'humain, d'amis, ennemis connus ou inconnus, prises & détentions de Seigneuries , foit ecclésiastiques ou temporelles , représailles justes ou injustes, bande ou contrebande, marque , contre-marque , de vent, foudre, feu, jet à la mer, & de tous autres inconvéniens, périls & cas fortuits qui pourvoient arriver* »⁹,

⁷Balthazar Emérigon, Traité des Assurances et des Contrats à la Grosse, Marseille, 1783, Tome I, Chapitre 12, Section XXXV, p.559.

⁸ Emerigon, précité, Tome I, Chapitre 12, Section XVIII, p. 441. Voir aussi les commentaires de Valin dans « Ordonnance de la Marine du mois d'Aoust 1681, commentée et Consérée sur les anciennes ordonnances, le Droit Romain, & les nouveaux Règlements », Paris ,1764, p.268.

⁹ Formule in Traité des Assurances d'Emérigon, précité, Tome I, Chapitre 2, section III, p. 34.

Dans son commentaire sur les principales polices d'assurances maritimes françaises¹⁰, Lemonnier explique que « la guerre était à près l'état normal et habituel de l'Europe ; la paix formait plutôt l'exception que la règle...les risques de guerre étaient si fréquents et si continuellement mêlés aux risques de paix, que les taux de primes devaient toujours se calculer en considération des uns et des autres ».

Les Assureurs répondaient dès lors de ce risque important, voir essentiel et les formules d'assurance de l'époque reflétaient ce besoin.

Il s'agissait alors d'une couverture universelle que toutes les grandes places d'assurance pratiquaient¹¹.

Pour autant, la pratique ne resta pas figée et le XIXième siècle vit le risque de guerre s'éloigner, tant dans la réalité que dans les polices, sans pour autant que la législation ne change.

2. *Un risque ordinaire en voie de disparition*

La pratique fut, comme bien souvent, en avance sur la législation. Les risques de guerre ne firent pas exception et le XIXième siècle, tourmenté à ses débuts, vit cependant le Droit et la Paix s'installer plus durablement qu'auparavant. La pratique et les assureurs en tirèrent immédiatement les conséquences, sans pour autant que la législation évolue dans le même sens.

a) Une législation immuable

Le Code de Commerce de 1807 ne change rien à la législation préexistante. Les risques de guerre sont toujours des risques ordinaires dont les assureurs doivent être garants. Ainsi, l'article 350 du Code de Commerce tel que rédigé en 1807 stipule que « *Sont aux risques des assureurs, toutes pertes et dommages qui arrivent aux objets assurés, par tempête, naufrage, échouement, abordage, fortuit, changements forcés de route, de voyage ou de vaisseau, par jet, feu, prise, pillage,*

¹⁰ C.LEMONNIER, Commentaire sur les principales polices d'assurance maritimes usitées en France : Paris, Bordeaux, Marseille, Le Havre, Nantes, Rouen, Dunkerque, Bayonne. Paris, Videcocq père et fils, Tome I, 1843, Bordeaux, Balarac Jeune, p. 228.

arrêt par ordre de puissance, déclaration de guerre, représailles, et généralement par toutes les autres fortunes de mer ».

Il n'y a guère de différence avec l'ordonnance de 1681. Le risque de guerre y est toujours couvert par principe et les assureurs en répondent comme ils répondent des naufrages par tempête, bris, etc...

Il en est de même de la prise, légale ou illégale, qui reste à la charge des assureurs¹². Le Code de Commerce ne connaîtra aucune évolution en la matière jusqu'en 1967¹³.

A cette époque, la prime est fixée dans la police et rien ne peut venir la changer au cours du contrat. C'est l'application pure du consensualisme. Les assureurs se sont engagés à couvrir, moyennant un prix fixé à l'avance, les risques prévus par les polices

Ces contrats prévoyaient la couverture du risque de guerre. Ils sont donc, en tous temps, guerre ou paix, à la charge des assureurs.

Les primes variaient donc très fortement selon que le contrat était souscrit en temps de guerre ou en temps de paix, sans possibilité de modifier le montant de la prime selon que la guerre se déclenchait ou que la paix revenait.

Ni les assureurs qui ne pouvaient augmenter leur prime en temps de guerre, ni les assurés qui ne pouvaient obtenir une baisse de prime une fois la paix revenue n'y trouvaient leur compte¹⁴.

Aussi, face à cette impossibilité de modifier les primes selon les circonstances politiques, la pratique, les marchés, les événements vont obliger les assureurs, les assurés, l'Etat, à envisager les risques de guerre différemment.

b) Une pratique en évolution

¹¹ Voir BOITEUX (L.A), La fortune de Mer et les débuts de l'assurance maritime, S.E.V.P.N., Paris, 1968, p. 152 sur ce point et dans l'ensemble pour les débuts de l'assurance maritime.

¹² Code de Commerce Annoté ; Edouard Dalloz et Charles Vergé ; Paris, Bureau de la Jurisprudence Générale, Livre II, Titre X, p. 486, n°39

¹³ Voir Infra

¹⁴ C. LEMONNIER, précité, Tome I, p.229

Face à l'évolution politique du XIX^{ème} siècle (moins de guerres, plus de droit...), la première étape fût, pour les assureurs, de prévoir qu'en cas de guerre, les assureurs sont en droit de demander une augmentation de prime.

Plusieurs places d'Assurance comme Paris prévoient cette augmentation de primes en cas de guerre, prémisses à une exclusion¹⁵.

Il n'en demeure pas moins qu'à cette époque, la fortune de mer comprend la fortune de guerre, à défaut d'autre précision dans les polices.

Cependant, face à cet immobilisme législatif, la pratique a évolué car elle ne pouvait se satisfaire d'une législation déconnectée de la réalité politique et économique.

A cette époque, les différentes grandes places d'assurances modifient peu à peu leurs conditions générales. Désormais, le risque de guerre n'est plus systématiquement garanti par les assureurs ; il peut même en être exclu.

Ainsi, la Police de « Paris et de Bordeaux » stipule que les risques de guerre ne sont à la charge des assureurs que si il y a convention expresse ¹⁶ tandis que les Police de Marseille et de la Place du Havre les excluent purement et simplement¹⁷.

Seule la Police de la Place de Nantes continue de couvrir « par principe » les risques de guerre¹⁸.

Cette situation n'était cependant pas complètement satisfaisante puisqu'en cas de refus des assureurs, les assurés se retrouvaient sans couverture pour les risques de guerre.

Les raisons qui poussèrent les assureurs à exclure le risque de guerre n'étaient pas qu'opportunistes. Hormis le fait, avéré, que les mers devenaient un peu plus sûres, les techniques se perfectionnaient et les navires devenaient de plus en plus onéreux. Assurer la guerre, où le risque de perte est indiscutablement plus important qu'en temps de paix, revient à s'exposer à des pertes plus importantes et de moins en moins justifiées.

¹⁵ C. LEMONNIER, précité, Tome I, p.230

¹⁶ C. LEMONNIER, précité, Tome I, p.227

¹⁷ C. LEMONNIER, précité, Tome II, p.350 pour la Police de Marseille et p.404 pour la Police du Havre

¹⁸ C. LEMONNIER, précité, Tome II, p. 463

Il restait donc à inventer un système d'assurance par lequel ce risque extraordinaire pourrait être couvert. La première guerre mondiale verra la naissance de ce système et la confirmation que le risque de guerre est un risque extraordinaire, que les assureurs privés ne peuvent garantir seuls. Le risque de guerre est devenu un risque « hors normes » mais dont la pérennité est nécessaire afin d'assurer les approvisionnements du pays. Il est dès lors intéressant de voir la manière dont va s'organiser cette couverture extraordinaire au cours du XXIème siècle.

B – La guerre, risque extraordinaire.

La première guerre mondiale ne fit que confirmer la tendance prise au cours de la seconde moitié du XIXième siècle. Les risques, pendant la guerre, ne sont plus du ressort des assureurs mais de l'Etat, l'aléa de la perte disparaissant durant la période de conflit.

1. La première guerre mondiale

Le premier conflit mondial fût le premier conflit dit « moderne ». L'arrivée de nouvelles armes aux pouvoirs destructeurs inégalés jusqu'alors obligèrent l'Etat Français à intervenir dans l'assurance et/ou la réassurance des risques de guerre, tant la probabilité d'une perte en mer écartait des règles statistiques de l'assurance des navires et/ou des facultés transportées.

Pour assurer ces risques, les compagnies traditionnelles continuaient à garantir les risques de guerre, jusqu'à ce que l'aléa de la perte, disparaissant au fil des mois, et tandis que les primes augmentaient vertigineusement, l'Etat dût s'investir afin de permettre la continuité de l'approvisionnement du pays, en garantissant que les armateurs et/ou les chargeurs seraient indemnisés de leurs pertes. L'intervention de l'Etat se fit en deux temps. Tout d'abord facultative, l'assurance des risques de guerre devint obligatoire, tant les risques devenaient inassurables pour une entreprise censée dégager des bénéfices.

a) Le système facultatif mis en place par l'Etat Français.

A l'entrée en guerre de la France en 1914, la situation au regard de l'assurance des risques de guerre n'était pas différente de celle prévalent durant le XIX^{ème} siècle, tel qu'exposé ci-dessus.

Pour autant, dès le 11 août 1914¹⁹, l'activité gouvernementale se manifesta par l'institution d'une Commission Exécutive des Achats et Transports par Mer dont la mission se limita à l'assurance des risques de guerre par l'Etat. Son rôle fût organisé par le décret du 13 août 1914²⁰, décrit par ses promoteurs comme devant être une aide efficace que le Gouvernement offrait au commerce maritime.

Le système mis en place n'était que purement facultatif, les armateurs restant libres de ne pas s'assurer pour les risques de guerre et les assureurs libres d'accepter d'assurer de tels risques.

Pour les corps de navire, l'offre était réservée aux navires battant pavillon français et immatriculés dans une port français.

Le système mis en place ne procurait aux armateurs qu'une assurance à hauteur de 80 % de la valeur des navires, pourcentage identique à celui pratiqué sur la place de Londres et justifié par le but « d'intéresser l'armateur à la conservation de son navire ».

Quant aux facultés, la protection différait selon qu'il s'agissait de marchandises à l'exportation ou l'importation²¹.

Le système d'assurance facultatif fût modifié plusieurs fois jusqu'en 1917. Il le fût une première fois le 10 octobre 1914²² ou, à la demande des armateurs, la garantie de l'Etat fût également appliquée aux cargaisons transportées par navires battant pavillon français, et immatriculés dans un port français ».

Le système fut une nouvelle fois modifié le 12 novembre 1914²³ au détriment des armateurs puisque l'Etat introduisait désormais la possibilité

¹⁹ Décret du 11 août 1914, J.O. du 12 août 1914, p. 7338.

²⁰ Décret du 13 août 1914, J.O. du 14 août 1914, p.7419

²¹ Voir M. STOURM, L'Assurance par l'Etat des Risques Maritimes de Guerre pendant la Guerre de 1914, Paris, Ed. Jouve & Cie, 1926, p.16

²² Décret du 10 octobre 1914, J.O. du 11 octobre 1914, p. 8249

²³ Décret du 12 novembre 1914, J.O. du 15 novembre 1914, p.8 687

pour lui d'annuler la couverture lorsque le navire ne partait pas dans le délai prévu par la police et ôtait de la baraterie du patron de la couverture jusqu'alors accordée. Cette dernière modification ne fût pas sans faire couler beaucoup d'encre²⁴

Une opération aussi importante que l'assurance par l'Etat des Risques Maritimes de Guerre ne pouvait cependant continuer à être régie par des décrets. C'est dans ce contexte que fût promulguée la Loi du 10 avril 1915²⁵ reproduisant le texte du décret du 13 août 1914, y apportant de substantielles modifications comme le partage et la redistribution des bénéfices de l'assurance d'Etat.

Les armateurs, alléchés par la perspective du partage des bénéfices et par l'atténuation apportée au Décret du 12 novembre 1914 concernant la baraterie du capitaine²⁶ se portèrent en grand nombre vers l'assurance proposée par l'Etat.

En 1916, l'Etat étendit son programme d'assurance des risques de guerre aux « navires battant pavillon allié ou neutre, appartenant à des armateurs français ou à des sociétés constituées par eux en pays étranger, ainsi qu'à ceux qui seraient affrétés par des français, et même à tous navires, alliés ou neutres, effectuant un transport de marchandises destinées au ravitaillement national²⁷.

En janvier 1917, entrèrent en vigueur de nouveaux imprimés de polices sur corps, à terme, pour vapeurs et navires de pêche. Le Comité des Armateurs tenta d'obtenir une réduction des taux de primes mais le moment était assez mal venu car la guerre sous-marine prenait, au début de l'année 1917, une intensité telle que la Commission se vit dans la nécessité d'augmenter les taux de prime afin de faire face à ces risques exceptionnels. La limite de 5 % fixée pour ces primes, par la loi du 10 avril 1915, fut rapidement atteinte et le Gouvernement de l'époque obtint sans difficultés du parlement la suppression de cette limite pour les corps²⁸ puis pour les facultés²⁹.

²⁴ Voir M. STOURM, précité, p.20

²⁵ Loi du 10 avril 1915, J.O. du 14 avril 1915, p. 2196

²⁶ Voir M. STOURM, précité, p.26

²⁷ Décret du 7 novembre 1916, J.O. du 8 novembre 1916, p. 9658

²⁸ Loi du 24 janvier 1917, J.O du 26 janvier 1917, p. 756

²⁹ Loi du 27 février 1917, J.O. du 28 février 1917, p. 1668.

Ce système, conçu pour être un support de l'activité maritime, sur une base d'assurance directe et volontaire auprès de l'Etat ne put perdurer au-delà de 1917, tant les destructions et pertes furent nombreuses. L'aléa, fondement de l'assurance, disparaissait au fur et à mesure que les navires semblaient, torpillés ou coulés.

Il fallait dès lors se rendre à l'évidence : L'assurance des risques de guerre ne relevait plus de la technique d'assurance. Il ne s'agissait plus de garantir des navires ou des facultés contre le hasard d'une perte mais de permettre à l'économie d'un pays de pouvoir continuer à fonctionner en garantissant que les pertes seraient indemnisées. Ce n'est dès lors plus le rôle d'une compagnie d'assurance mais celui d'un Etat.

Ce fût chose faite dès le début de 1917 ou l'assurance des risques de guerre par l'Etat devint obligatoire.

b) Le système obligatoire

Cette année 1917 fût l'année où le blocus sous-marin organisé par l'Allemagne se manifesta avec le plus d'intensité. L'augmentation des primes décidée au début de cette année 1917 ne s'avéra pas d'un grand secours, tant pour les armateurs que pour les assureurs et les armateurs se tournèrent vers l'Etat en demandant l'instauration d'un système obligatoire d'assurance contre les risques de guerre, ce qui fût chose faite par le 19 avril 1917, date de la loi instaurant l'obligation d'assurance des risques de guerre auprès de l'Etat pour les navires jaugeant plus de 500 tonneaux.

En obligeant les armateurs à s'assurer auprès de lui pour les risques de guerre, l'Etat poursuivait deux buts. Le premier était de restreindre le marché dit « libre » dont les primes devenaient trop élevées et dont le bénéfice allait le plus souvent à des assureurs britanniques, via la réassurance. Le second était de répartir sur un grand nombre d'unités les risques couverts par l'Etat et de lui donner ainsi la possibilité de réduire le taux de ses propres primes.

Ces deux objectifs ne font qu'un et visent à la poursuite de l'activité économique, sans mettre genoux les acteurs de l'approvisionnement en vivres et marchandises du pays.

L'assurance était consentie moyennant une prime fixe mensuelle fixée en fonction du navire (vapeur ou voilier) et suivant son armement défensif. La garantie de l'Etat portait sur la valeur agréée du navire (par l'Etat) et l'armateur ne recevait, en cas de perte, que 75 % de cette valeur, le solde lui étant versé après rachat ou commande d'un autre navire.

Cette loi instituait une orientation nouvelle dans l'assurance des risques de guerre par l'Etat. Il ne s'agissait plus d'une faculté offerte aux armateurs afin de les protéger de fortes primes sur le « marché libre » mais d'une assurance directe obligatoire.

A l'époque, les discussions furent vives autour de cette obligation d'assurance et, alors que les précédentes lois furent votées dans l'indifférence la plus complète, celle du 19 avril 1917³⁰ donna lieu à de nombreux débats³¹.

Il en ressortit que l'obligation d'assurance ne s'imposait qu'aux navires de 500 tonneaux et plus (à l'exclusion des marchandises) et que les armateurs pouvaient continuer de s'assurer sur le « marché libre » si la valeur agréée par l'Etat était inférieure à celle estimée par l'armateur.

La loi fût finalement adoptée et deux décrets vinrent compléter et fixer les modalités d'application de cette Loi³². L'application de la loi fut confiée à la « Commission de la Marine Marchande pour l'assurance des Risques de Guerre³³.

Il s'agissait alors d'une assurance directe pour laquelle l'Etat se réassurait ensuite, le plus souvent auprès de Compagnies Françaises...

Dès 1918, la guerre sous-marine diminua, le risque se « limitant » rapidement aux seules mines mouillées par les belligérants. Dès novembre 1918, la prime baissa de 75 %³⁴. Malgré cette baisse, les primes

³⁰ Loi du 19 avril 1917, J.O. du 21 avril 1917, p. 3153

³¹ Voir M. STOURM, L'Assurance par l'Etat des Risques Maritimes de Guerre pendant la Guerre de 1914, Paris, Ed. Jouve & Cie, 1926, p. 41 et s.

³² Décret du 25 avril 1917, J.O. du 28 avril 1917, p. 3392 et Décret du 26 avril 1917, J.O. du 28 avril 1917, p. 3392.

³³ Commission qui a remplacé la commission exécutive des Achats et Transports par Mer selon Décret du 6 août 1917, J.O. du 8 août 1917, p. 4744.

³⁴ Décret du 15 novembre 1918, J.O. du 16 novembre 1918, p. 9928

devinrent rapidement plus élevées que celles pratiquées sur le marché libre des assurances. Le taux des primes continua de descendre en 1919³⁵.

Les circonstances de la mise en place de ce système d'exception n'étant plus présente, le gouvernement mis fin à l'assurance obligatoire des risques de guerre par une loi du 8 octobre 1919³⁶ complétée par une autre loi du 23 octobre 1919³⁷ mettant fin aux hostilités le 24 octobre 1919 et caduque, dès ce jour, l'assurance des risques de guerre par l'Etat.

L'entre deux guerre ne connut pas de modification substantielle des règles d'assurances des risques de guerre.

2. La seconde guerre mondiale

L'expérience du premier conflit a été mise à profit lors du déclenchement des hostilités. L'assurance d'Etat des risques de guerre a été organisée dès avant l'ouverture des hostilités. Dès 1935, les polices se sont adaptées au marché londonien de la réassurance afin de calquer au mieux les couvertures françaises sur les pratiques du marché anglais.

S'agissant de la législation, le premier texte fût le Décret loi du 20 mai 1939³⁸ créant le « Groupement pour la réassurance des risques de guerres pendant la période de tension internationale ». Cette réassurance était obligatoire. Les compagnies participant au groupement conservaient une partie des primes et des sinistres, le groupement réassurant le reste, tant auprès des Lloyd's qu'auprès de l'Etat³⁹. Avec la guerre, ce groupement mis prématurément fin à ses activités⁴⁰.

Dès l'entrée en guerre, le décret du 1^{er} septembre 1939⁴¹ rendit applicable le décret-loi du 6 mai 1939 aux termes duquel (art. 5 et 6) l'Etat

³⁵ Décret du 20 janvier 1919, J.O. du 24 janvier 1919, p. 945

³⁶ J.O. du 10 octobre 1919, p.11162

³⁷ J.O. du 24 octobre 1919, p. 11790

³⁸ J.O. du 21 mai 1939, p. 6443

³⁹ Arrêté du 2 juin 1939, J.O. du 3 septembre 1939, p. 7007

⁴⁰ Décret du 5 septembre 1939, J.O. du septembre 1939, p. 11325

⁴¹ J.O. du 2 septembre 1939, p. 10972 ; Complété par un arrêté de même date fixant les modalités d'assurance des corps de navires : J.O. du 2 septembre 1939, p. 10988

assurait obligatoirement les navires contre les risques de guerre et facultativement les marchandises⁴².

L'armistice eut pour conséquence de faire perdre aux assureurs français leur capacité de réassurance sur Londres. D'ou la loi du 18 septembre 1940 spécifiant que « toutes les souscriptions reçues par les compagnies françaises d'assurance maritime ou par des compagnies étrangères autorisées à pratiquer en France cette branche d'assurance sont obligatoirement réassurées auprès de la commission prévue par le Décret du 6 mai 1939.

Le but de cette disposition était à la fois de permettre au marché français de survivre et d'éviter l'intrusion des compagnies allemandes. Mais cette disposition n'était que provisoire car dès le 12 juin 1941, le comité d'organisation des sociétés d'assurance prit la décision de créer un groupement technique des sociétés intéressées à l'assurance transports maritimes et terrestres, groupement auquel devaient obligatoirement adhérer toutes les compagnies françaises tenues de réassurer par cet organisme, les compagnies maritimes tant françaises qu'étrangères travaillant sur le territoire français ou ses dépendances ; l'Etat abandonnait ainsi son rôle de réassureur des risques maritimes ordinaires.

La loi du 24 décembre 1943 vint compléter le système en faisant obligation aux sociétés d'assurance durant les années de guerre de payer les dommages résultant d'actes de terrorisme ou de sabotage ; celles-ci se faisaient ensuite rembourser par un fonds attentat alimenté par une contribution assise sur tous les contrats dommages (même si par la suite les actes de violence commis pendant la seconde guerre mondiale furent légitimés).

3. L'après seconde guerre mondiale

⁴² En complément de ces dispositions, la loi du 28 septembre 1940 autorisa l'Etat à réaliser pour les mêmes risques (navires et marchandises) des opérations de réassurance ;

L'après seconde guerre mondiale vit les compagnies retrouver leur liberté, mais une liberté encadrée par l'Etat. Puis, peu à peu, la paix étant durablement installée en Europe et avec l'avènement de l'Europe, les compagnies retrouvèrent une liberté quasi-totale dans leurs souscriptions des risques de guerre.

a) Une liberté retrouvée sous la protection forcée de l'Etat.

La guerre terminée, comme cela avait été le cas après la première guerre mondiale, les compagnies d'assurance ont été autorisées à reprendre leur liberté de souscription, mais seulement en ce qui concerne les risques ordinaires.

En effet, s'agissant des risques de guerre, l'Ordonnance du 23 janvier 1945⁴³ a, dans son article 8 prévu que « *les sociétés françaises et étrangères habilitées à pratiquer en France et dans les territoires d'outre mer des opérations d'assurance contre les risques maritimes de guerre des corps de navire et des marchandises ou facultés **sont tenues**, à dater du 1^{er} janvier 1945, de conclure avec l'Etat (Service des Assurances de Guerre) des traités de réassurance conformes au contrat type approuvé par le ministère des Finances* ».

Cet organisme, rattaché au Ministère des Finances fait de L'Etat le réassureur obligé des risques de guerre, sans qu'il soit précisé si les compagnies pouvaient ou non garder une part des risques pour leur propre compte ou si l'Etat réassurait obligatoirement 100% des risques.

L'autre question en suspens, à savoir la réassurance de ces risques sera résolue par une loi de 1963⁴⁴. Aux termes de ce texte, l'Etat a autorisé le Ministre des Finances à réaliser au nom de l'Etat des opérations de réassurance ou d'assurance pour garantir les dommages dus à des faits de guerre civile ou étrangère, à des atteintes à l'ordre public, à des troubles populaires ou à des conflits du travail, lorsque ces dommages atteignent des engins de transport ou des biens transportés.

⁴³ J.O. du 24 janvier 1945, p. 323

⁴⁴ Loi de finances rectificative n°1293 du 21 décembre 1963, publiée au J.O du 24 décembre 1963, p. 11595

Un décret en Conseil d'Etat fixera les modalités d'application de cette réassurance⁴⁵ et autorisera notamment le Ministre des Finances à garantir, au nom de l'Etat les dommages résultant directement des « risques exceptionnels » définis à l'article 13 de la Loi du 21 décembre 1963.

Quelques années plus tard, un nouveau Décret⁴⁶ réglementera les conditions de cette couverture par l'Etat de ces risques exceptionnels en les limitant aux navires français et aux biens de propriété française, sous condition qu'il soient assurés contre les risques ordinaires auprès d'une société française, ou d'une filiale étrangère d'une société française, ou d'un établissement en France d'une société étrangère.

Les grands changements ne vinrent que quelques années plus tard, avec un changement de législation sur l'assurance des risques de guerre et par une liberté de plus en plus grande accordée aux Entreprises d'Assurance quant à la réassurance de ces « risques exceptionnels ».

b) Le changement de Législation et une liberté totale retrouvée.

1967 marque un tournant dans l'évolution de la législation sur les risques de guerre. Désormais, la loi se met en accord avec les polices en usage depuis bientôt un siècle ; Cette loi⁴⁷, dans son article 20, dispose que :

L'assureur ne couvre pas les risques :

a) de guerre civile ou étrangère, de mines et tous engins de guerre ;

b) de piraterie ;

c) de capture, prise ou détention par tous gouvernements ou autorités quelconques ;

d) d'émeutes, de mouvements populaires, de grèves et de lock-out, d'actes de sabotage ou de terrorisme ;

e) des dommages causés par l'objet assuré à d'autres biens ou personnes, sauf ce qui est dit à l'article 43 ;

⁴⁵ Décret du 9 novembre 1967, J.O. du 15 novembre 1967, p.11137.

⁴⁶ Décret 67-992 publié au J.O. du 15 novembre 1967, p. 11137

⁴⁷ Loi n°67-522 du 3 juillet 1967, J.O. du 4 juillet 1967 p. 6448

f) des sinistres dus aux effets directs ou indirects d'explosion, de dégagement de chaleur, d'irradiation provenant de transmutations de noyaux d'atomes ou de la radioactivité, ainsi que des sinistres dus aux effets de radiation provoqués par l'accélération artificielle des particules.

Cette règle d'exclusion reste cependant supplétive. Les assureurs pouvaient donc, s'ils le souhaitaient, et à la demande de leurs assurés pour qui la couverture restait indispensable, couvrir, par dérogation au texte visé ci-dessus, les risques exclus par la Loi.

Pour autant, les assureurs ne disposaient toujours pas de la liberté de conserver ou de céder ces risques à leurs réassureurs « ordinaires ». Ils devaient toujours offrir la réassurance des risques de guerre au Service des Assurances de Guerre.

A cette époque, il est fort probable que beaucoup d'assureurs se seraient volontiers proposés pour garder à leur profit les primes des risques de guerre et voyaient d'un mauvais œil cette obligation de cession.

Du risque ordinaire normalement assurable du XVIII^{ème} siècle, nous étions passés à un risque certes extraordinaire mais où l'aléa était redevenu présent, avec en conséquences un risque assurable, ce qu'il avait cessé d'être depuis 1914.

Les choses évoluèrent et les compagnies finirent par obtenir ce qu'elles souhaitaient. La première étape fût le désengagement de l'Etat. Ainsi, au 1^{er} janvier 1973⁴⁸, les assurances ou réassurances des risques de guerre ont été prises en charges, au lieu et place du Ministère des Finances, par la C.C.R, avec la garantie de l'Etat.

Selon l'article L 431-4⁴⁹ du Code des Assurances, la C.C.R. est habilitée avec la garantie de l'Etat, « à pratiquer des opérations d'assurance ou de réassurance des risques résultants de faits à caractère exceptionnel, tels qu'état de guerre étrangère ou civile, atteintes à l'ordre public, troubles populaires, conflits de travail, lorsque ces risques naissent de l'utilisation de

⁴⁸ Loi de finances du 23 décembre 1972

⁴⁹ Par commodité, il est fait référence aux articles du Code des Assurances tels que codifiés en 1976. L'auteur de ce mémoire est néanmoins conscient qu'à l'époque de l'entrée en vigueur des lois précitées, la codification du Code n'était pas encore en vigueur...

moyens de transport de toute nature, ou se rapportent à des biens ou en cours de transport ou stockés ».

Il est cependant à noter que l'article L. 431-12 du Code des Assurances a rendu obligatoire la réassurance des risques maritimes de guerre auprès de la Caisse Centrale de Réassurance, et l'article R 431-39 du même code imposé aux Compagnies, que les polices d'assurance, pour bénéficier de la réassurance de la Caisse Centrale de Réassurance, devaient être conformes à des polices types dont les clauses sont arrêtées par le ministre de l'Economie et des Finances.

La liberté n'était pas donc totale mais la tutelle de l'Etat se faisait moins forte, d'autant que la C.C.R. prenait également ses distances et devenait de plus en plus une compagnie de réassurance à part entière du marché.

Cet article L.431-12 du Code des Assurances, par lequel la C.C.R détenait le monopole de la réassurance des risques de guerre, a finalement été abrogé par la loi du 31 décembre 1989⁵⁰.

Depuis cette date, la réassurance des risques de guerre n'est plus obligatoire et les compagnies peuvent, ou conserver ce risque, ou le céder à d'autres réassureurs.

Cette liberté, les compagnies l'ont utilisée. Le risque de guerre est redevenu un risque assurable, voire ordinaire dans un monde bipolaire marqué par la « guerre froide ». Les guerres n'entravaient en rien le commerce maritime, tant en ce qui concerne les navires que les cargaisons.

Pourtant, un phénomène a pris de plus en plus d'ampleur. Il s'agit bien sûr du terrorisme dont les conséquences se sont révélées de plus en plus lourdes au fil des années et des actions de ces groupes armés et clandestins.

Face à la guerre « légale » que l'on a pu connaître par le passé, avec des règles d'engagement, des principes, des conventions internationales, le terrorisme s'est révélé comme étant tout aussi dangereux dans les conséquences économiques, humaines, et financières qu'il pouvait engendrer. A tel point que l'Assurance du Risque de guerre au XXIème siècle sera sans aucun

⁵⁰ Loi n° 89-1014, art. 46, al.2 : JO 3 janv. 1990, p.74

ournée de manière quasi exclusive vers la possible garantie des conséquences des actes terroristes.

Il semble de plus en plus probable que le terrorisme sera sans doute le « risque ordinaire » de ce siècle et dont l'assurance pose problème après les événements dramatiques du 11 septembre 2001.

II – L’assurance du Risque de Guerre au XXIème siècle à la lumière des événements du 11 septembre 2001

Les années passées nous ont rappelées avec force et violence la permanence et désormais la fréquence des risques liés à la violence humaine.

Le risque, loin d’avoir disparu avec la chute du mur de Berlin, est devenu omniprésent et multiforme, politique ou économique, diffus ou spectaculaire, il constitue notre quotidien.

La violence humaine, chaque jour un peu plus présente au travers du terrorisme, aux actions toujours plus spectaculaires, destructrices, et coûteuses en vies humaines, les images du « World Trade Center » restant en exemple à jamais dans nos mémoires.

Le risque de guerre tel que l’on l’entendait auparavant, avec une guerre déclarée entre Etats, n’existe quasiment plus et se focalise désormais sur le terrorisme qui apparaît comme le risque de guerre ordinaire du XXIème siècle alors qu’il n’était auparavant que l’un de ces risques exceptionnels.

Le développement qui suit s’intéresse donc à ce phénomène, sans privilégier spécifiquement l’aspect des Assurances Maritimes car les règles et les principes qui sont évoqués ci-après s’appliquent à l’ensemble des assurances et donc aux Assurances Maritimes.

A – Le Terrorisme, risque de guerre ordinaire du XXI^{ème} siècle ?

1. Un risque en progression et prédominant

Le terrorisme, qui peut se définir comme « un acte de violence illicite soigneusement préparé, et dirigé contre l'ordre politique et sociétal établi et qui engendre un effet de choc auprès du public »⁵¹ fait son apparition durant la seconde guerre mondiale⁵². A partir des années cinquante, les actes de terrorisme et de sabotage e sont multipliés dans les anciens territoires français d'Afrique du Nord. La troisième époque fut le début des années soixante avec la fin de la guerre d'Algérie ; Elle fut suivie à partir des années soixante dix par d'autres vagues d'attentats régionales ou internationales. Entre 1972 et 1982, les attentats en France ont quadruplé chaque année. La situation s'aggrava encore en 1985 pour se stabiliser jusqu'en 1995 ou une nouvelle vague d'attentats se produisit sur le territoire français.

Enfin, le 11 septembre 2001 a donné une nouvelle dimension à l'acte terroriste par l'ampleur des destructions et du coût humain et financier de ces actes. Sans atteindre directement notre pays, les répercussions se sont pourtant fait sentir dans l'approche et le regard des compagnies vis-à-vis du terrorisme.

Il est en effet indéniable que le terrorisme fait maintenant partie de notre quotidien. Les risques d'une guerre déclarée avec le gouvernement d'un autre pays sont faibles, mêmes si l'on peut l'exclure totalement.

Le terrorisme est sans nul doute LE risque de guerre le plus tangible et le plus à même de se réaliser dans les prochaines années.

⁵¹ Voir « L'assurabilité des risques terroristes dans l'assurance dommages après le 11 septembre 2001, Collection Risk Perception, Swiss Re, 2003, p.7.

⁵² Même si les actes de violence commis pendant le conflit furent légitimés après la guerre. Voir Supra.

2. Les solutions mises en place jusqu'au 11 septembre 2001

Compte tenu de son passé, la France a très tôt mis en place des solutions pour permettre l'assurance et/ou la réassurance de ce risque. Après la loi de 1943 précitée, l'Etat Français promulgua en 1977⁵³ une loi permettant aux victimes de dommages corporels un recours sur indemnisation auprès de l'Etat sous certaines conditions afin de palier aux couvertures offertes à l'époque pour ce risque et qui se sont révélées insuffisantes.

Face à la recrudescence des Attentats, l'Etat demanda aux assureurs, en 1982 de prendre en charge les dommages matériels directs consécutifs aux attentats dans le cadre d'actions concertées. La loi du 30 décembre 1982⁵⁴ permit à la C.C.R de réassurer les polices attentats souscrites par les compagnies. Chaque compagnie qui le souhaitait pouvait donc conclure un traité de réassurance afin de se prémunir des conséquences des actes terroristes qu'elle s'était engagé à couvrir⁵⁵.

La recrudescence des attentats en 1985 obligea l'Etat à réagir et la loi du 9 septembre 1986 fut promulguée, obligeant désormais les assureurs à garantir le risque terroriste et à l'inclure dans l'ensemble des polices dommages en France. Le problème se fit jour en transport ou le risque terroriste est exclu de toutes les polices dommages.

A la suite de l'entrée en vigueur de cette loi, un accord est intervenu entre la Direction des Assurances et la Fédération Française des Sociétés d'Assurance aux termes duquel les exclusions relatives aux « actes de sabotage ou de terrorisme ayant un caractère politique ou se rattachant à la guerre » peuvent continuer à figurer dans les conditions générales des polices d'assurance de biens moyennant l'engagement des assureurs de faire figurer la garantie de ces risques aux conditions particulières du contrat d'assurance lorsqu'ils ne sont pas couverts au titre d'autres conventions ou contrats

⁵³ Loi n° 77-5 du 3 janvier 1977, J.O. du 4 janvier 1977, p.77

⁵⁴ Loi n° 82-1152 du 30/12/1982 de finances rectificative pour 1982. J.O. du 31 déc 1982, p.3995

⁵⁵ Voir en ce sens la revue « Points de vue » de décembre 2002 « Etudes et commentaires sur l'Assurance du Terrorisme » publiée par le réassureur Partner Re et disponible en téléchargement sur leur site : <http://www.partnerre.com>, p. 16

d'assurance, notamment dans le cadre des « Conventions Spéciales concernant les risques de guerre et assimilés »⁵⁶.

Les risques relevant du livre I, Titre VII du Code des Assurances se sont dès lors vus appliquer la législation sur les attentats.

Avec l'ensemble de ces dispositifs, la couverture des attentats était devenue une des plus larges, tous marchés confondus. La majorité des Assureurs utilisait alors le dispositif de réassurance optionnelle auprès de la C.C.R. Les assureurs délaissèrent la réassurance C.C.R. pour des raisons de coût et les réassureurs professionnels finirent par considérer le risque comme mineur. La quasi-gratuité généralisée de la garantie conduisit à une perte de l'identification des primes et à l'obsolescence de la garantie de l'Etat. La C.C.R. mit fin aux quelques traités encore existants. Les attentats de 1995 ne changèrent pas la donne en matière d'assurance des risques de guerre et ceux des attentats. Il a fallu attendre le 11 septembre 2001 pour que tout soit remis en cause.

B -L'Assurance du risque terroriste après le 11 septembre 2001

Il est indéniable que les événements du 11 septembre 2001 ont eu un impact considérable sur le secteur des assurances et notamment sur l'assurance des risques de guerre. Les assureurs se sont dès lors interrogés sur l'assurabilité du risque en lui-même et sur les solutions à mettre en place pour se prémunir des conséquences désormais difficilement calculables de ce type d'attaques.

1. L'assurabilité du risque terroriste

Il est désormais incontestable que le 11 septembre 2001 constitue un point de rupture dans l'assurance du risque de guerre. Il y a un avant et un après 11 septembre. Dès le 12 septembre 2001, certains grands

⁵⁶ Pour concrétiser cet accord, un « modèle-type de clause de « garantie des dommages et pertes résultant des actes de terrorisme ou d'attentats, datée du 23 novembre 1989, fut adoptée par la F.F.S.A. afin que cette clause de marché soit incorporée dans les conditions particulières des polices d'assurance.

réassureurs ont été tentés par l'exclusion totale du risque terroriste de leurs couvertures, signe ostensible que l'appréciation du risque avait changé.

Pour autant, il convient de s'attarder sur les critères de l'assurabilité, à savoir, le critère aléatoire, l'appréciation du risque, et la mutualité.

a) Le caractère aléatoire

Le caractère aléatoire d'un sinistre existe lorsque le moment de sa survenance et son ampleur est imprévisibles⁵⁷. Même si le risque provoqué par l'homme est d'un tout autre type que celui provoqué par la nature, la probabilité de répétition de la survenance d'un attentat de grande ampleur sur une durée courte est peu probable, compte tenu du temps nécessaire à la préparation de tels actes. Par ailleurs, les mesures de prévention mises en place à la suite de tels actes enlèvent un élément déterminant et nécessaire à de tels actes : la surprise.

Ainsi selon SWISS DE RE, le caractère aléatoire du risque terroriste existe bel et bien, mais « ne se rapporte pas aux auteurs et leurs intentions malveillantes, mais à la capacité de l'assuré de gérer et d'influencer les évènements, en d'autres termes au risque subjectif.

b) L'appréciation du risque

Après le 11 septembre 2001, la question s'est également posée de savoir si l'appréciation du risque, c'est à dire la combinaison entre la fréquence et le montant des sinistres, était encore un critère adéquat dans le cas des couvertures du terrorisme.

Il est difficilement soutenable qu'il n'existe pas de données statistiques sur les attaques⁵⁸. Les assureurs disposaient donc d'informations à même de leur permettre une tarification adéquate. Au vu des réactions et décisions prises juste après le 11 septembre, il semble que le risque ait été largement sous-estimé et sous-tarifé.

⁵⁷ C'est notamment l'avis du réassureur SWISS RE tel que publié dans : L'assurabilité des risques terroristes dans l'assurance dommages après le 11 septembre 2001. Publication Swiss Re dans la collection « Risk Perception ». Disponible en téléchargement et à la commande sur le site de Swiss Re à l'adresse suivante : <http://www.swissre.com>

Il est cependant exact que le scénario du sinistre du 11 septembre était difficilement imaginable, ou plutôt que personne n'osait admettre celui-ci comme réaliste et réalisable⁵⁸. C'est certainement aussi pourquoi, même en extrapolant les données statistiques connues, qu'un tel événement n'a jamais été envisagé.

Il en ressort qu'un événement type « 11 septembre » atteint des proportions qui frôlent sans doute l'assurabilité. Pour autant, le risque reste appréciable pour une simple et bonne raison : il s'est produit et il existe désormais un précédent à même de permettre la modélisation et l'estimation des primes et des sinistres.

c) La mutualité du risque

La mutualité du risque est la capacité à pouvoir absorber le risque par l'encaissement d'un montant suffisant de primes pour permettre de payer le ou les sinistres sans mettre en péril les sociétés d'assurance ou de réassurance, tout en gardant à l'esprit que le prix à payer par les assurés ne doit pas être dissuasif.

Sur ce sujet, des simulations ont été menées, notamment par SWISS RE. Il en ressort qu'une surprime de 10 % sur la prime non-vie devrait suffire à « absorber » un sinistre type « 11 septembre » par an.....

Là intervient la communauté des risques et la nécessité pour tous de « partager » le sort de ceux qui seront victimes. Dans son premier sens, la communauté de risques, basé sur le principe de la solidarité, ne comprend que des individus menacés par un seul et même risque. Cette communauté est alors organisée par les assureurs et les réassureurs qui promettent le règlement des sinistres contre le paiement d'une prime. Ce système ne fonctionne cependant que si la communauté est suffisamment importante.

A défaut, et c'est souvent le cas, les assureurs se doivent de trouver des solutions alternatives, soit pour compléter le système, soit pour s'y substituer (voir ci-dessous les solutions).

⁵⁸ Au moins 20 000 ont été recensées comme relevant du terrorisme international.

⁵⁹ Hormis peut-être à Hollywood ?

Ce dernier critère existe bel et bien, et de plus en plus comme nous allons le voir.

Il en ressort que le risque terroriste est toujours resté assurable, malgré les craintes qui se sont fait jour après le 11 septembre 2001.

Pour autant, malgré cette apparente sérénité, les assureurs et les réassureurs ont du trouver des solutions pour que le risque terroriste reste assurable et réponde aux critères évoqués ci-dessus. Pour certains mêmes, et malgré ce qui vient d'être dit, la solution a été de ne plus garantir ce type de risque.

2. Les solutions

En assurances maritimes ou en assurances terrestres, la garantie du risque terroriste est impérative, et même obligatoire. Pour autant, la garantie des assureurs n'est viable que dans la mesure où ils obtiennent eux-mêmes la garantie de leurs réassureurs. A la suite du 11 septembre, la chose n'était pas évidente et certains acteurs furent tentés d'exclure ou de réduire leurs garanties « terrorisme ». Il fallut donc faire appel aux anciennes méthodes et solutions : Le soutien de l'Etat.

a) La restriction ou la disparition des garanties ?

Après le 11 septembre, l'émotion et l'effroyable réussite des terroristes dans leur entreprise ont conduit certains intervenants, dont des réassureurs, à considérer le risque terroriste comme non assurable ou faiblement assurable. Les réassureurs, qui supporteront au final 70 % de la charge totale du sinistre WTC⁶⁰ se sont posés la question de savoir si le risque terroriste, tel qu'il se présente désormais, rentrait toujours dans la catégorie des risques assurables. La réponse à cette question est exposée plus haut dans ce mémoire ; La disparition des garanties a donc été rapidement écartée, et il ne s'est plus agi de dire non à la (ré)assurance des risques terroristes, d'autant qu'une telle prise de

⁶⁰ « L'assurabilité des risques terroristes dans l'assurance dommages après le 11 septembre 2001 », précité, p.18

position aurait pu être comprise, au plan politique et social, comme une victoire des terroristes sur l'Etat.

L'exposition au terrorisme, largement sous-estimée avant le 11 septembre 2001, doit être limitée pour les assureurs et les réassureurs

Les semaines qui ont suivi cet événement ont alors amené les assureurs et les réassureurs à se rapprocher des Etats et de collaborer à la mise en place d'une solution en vue de faire perdurer les garanties « terroristes », les assurés, les assureurs, et les réassureurs s'accordant à dire qu'un éventuel verdict de « non assurabilité » aurait des conséquences désastreuses sur le plan économique.

Ce rapprochement devait permettre aux (ré)assureurs de limiter leurs engagements afin de pouvoir sereinement estimer leurs engagements maximums sur un sinistre tel que celui du WTC.

De ces constats, les différents partenaires en sont arrivés à la conclusion d'un nécessaire soutien de l'Etat dans l'assurance du risque terroriste.

b) Le soutien de l'Etat

C'est l'autre solution vers laquelle se sont tournés les assureurs et les réassureurs. Après les attentats du 11 septembre 2001, la question de l'intervention de l'Etat s'est donc et de nouveau naturellement posée, les réassureurs ayant manifesté leur souhait de ne plus garantir seul ce type de risques.

Sans doute brutale et bien que partiellement fondée, il fallait y voir aussi les questions de l'assurabilité de tels risques par des compagnies privées et l'existence ou non de la notion d'aléa.

Même si il apparaît désormais que l'assurabilité de tels risques existait encore⁶¹, il est apparu que le soutien des Etats devenait, sinon indispensable, du moins nécessaire afin de mettre en place des systèmes de garantie surs, efficaces, et capables de faire face à des sinistres d'une importance

⁶¹ « L'assurabilité des risques terroristes dans l'assurance dommages après le 11 septembre 2001 », précité.

au moins égale à ceux du WTC. Pour les assureurs et les réassureurs, il ne fait aucun doute que le futur méga sinistre sera probablement plus important que celui du 11 septembre 2001.

Les modalités de l'intervention de l'Etat furent difficiles. Après de longues discussions, la solution du Pool entre les assureurs, les réassureurs et l'Etat fut choisie⁶².

L'architecture de cette solution, s'appliquant aux grands risques comme aux risques de masse, prévoit une application pour toutes les polices dont l'engagement est supérieur à six millions d'euros.

Le montage de réassurance est système d'excédent de pertes annuel en 4 lignes :

- Une ligne de 250 millions d'Euros qui constitue la rétention des assureurs du marché qui se sont engagés au prorata de la totalité des primes cédées, pour une prime reçue de 30 % du total.
- Une ligne de 750 millions d'euros, ligne de réassurance pour une prime de 50 % du total avec un placement apérité par SWISS RE, suivi par tous les réassureurs du marché français et certains grands assureurs de la 1^{ière} ligne.
- Une ligne de réassurance financière de 500 millions d'euros, avec une option de prêt de la CCR, remboursable en 10 ans.
- Une ligne illimitée par la CCR avec la garantie de l'Etat, les deux dernières lignes étant tarifées conjointement à 20 % du total.

A l'heure actuelle, ce système, toujours en place, semble donner satisfaction à l'ensemble des acteurs. Il ménage les engagements des assureurs qui peuvent prévoir à l'avance leur exposition maximale.

⁶² Voir en ce sens la revue « Points de vue » de décembre 2002 « Etudes et commentaires sur l'Assurance du Terrorisme » publiée par le réassureur Partner Re et disponible en téléchargement sur leur site : <http://www.partnerre.com>

Il ménage également les Etats qui ne se voient dans l'obligation d'intervenir que dans l'hypothèse de sinistres majeurs, ou l'on peut espérer une fréquence faible.

Il a cependant l'avantage de permettre aux assurés de disposer d'une couverture illimitée avec la garantie de l'Etat en cas de sinistres catastrophes. Cette garantie « illimitée », loin d'être théorique, s'avère des plus sécurisante pour les assurés en cas d'utilisation de leurs biens pour commettre un attentat (navire...) ou en tant que victimes.

Le système n'a pas encore eu à prouver son efficacité. Tout comme la dissuasion nucléaire, il est à souhaiter qu'il ne serve jamais. Pour autant, sa pérennité est nécessaire pour permettre la survie des garanties telles que souhaitées par les différents acteurs du marché de l'assurance (assurés, assureurs, réassureurs, Etat).

A l'heure actuelle, ce système complète les différentes lois intervenues en France depuis 1982 sur le terrorisme. Le G.A.R.E.A.T permet de compléter le système en assurant de manière pérenne la couverture du risque terroriste que la loi de 1986 oblige à couvrir.

III - Conclusion

L'Assurance des risques maritimes, ordinaires ou de guerre, suit sur une trajectoire parallèle l'évolution des relations internationales.

L'exposé qui précède a tenté de démontrer ce fait au travers des années passées et les récents évènements semblent nous donner raison.

Deux raisons majeures peuvent expliquer une évolution aussi rapide et pragmatique de l'Assurance des Risques de Guerre.

L'une est due à l'impérieuse nécessité des acteurs du transport (chargeurs, armateurs, transitaires, commissionnaires, etc...) d'avoir des garanties permettant de pérenniser et de continuer à commercer avec le monde entier.

L'autre raison est la nature internationale de l'Assurance Maritime. Il serait tout d'abord difficilement concevable que les compagnies françaises ou l'Etat français n'accordent pas les garanties suffisantes permettant aux exportateurs ou importateurs d'assurer l'approvisionnement du pays.

D'autre part, ce caractère international confronte les Assurances Maritimes de manière immédiate aux tensions régionales ou mondiales. Dès qu'un conflit ou qu'une attaque terroriste se produit, les Assurances Maritimes sont touchées.

N'oublions pas en effet que la quasi-totalité du commerce mondial transite toujours par les mers ; les divers intervenants (chargeurs, armateurs, réceptionnaires) ont besoin d'être sécurisés dans leur commerce.

Par ailleurs, il est statistiquement possible qu'un jour, un navire de commerce, ou un conteneur chargé de produits explosibles, serve à commettre un attentat.

Il est donc logique que l'assurance des risques de guerre soit suivie de manière si assidue par les armateurs et les chargeurs qui ne peuvent se passer de cette couverture.

Pour les assureurs, l'assurance des risques de guerre, profitable en temps de paix ou en temps de crise « limité » devient rapidement insupportable au fur et à mesure que la probabilité de conflit augmente.

Le terrorisme rend ces « calculs » bien plus difficiles car tout reste du domaine de l'inconnu : La fréquence, le lieu, l'intensité, la cible, etc..

C'est sans doute ce qui fait du risque terroriste l'un des risques les plus difficiles à assurer mais certainement l'un des risques dont le commerce international a le plus besoin.

IV - Bibliographie

A - Ouvrages généraux, traités et manuels

BOITEUX (L.A), La fortune de Mer et les débuts de l'assurance maritime, S.E.V.P.N., Paris, 1968.

EMERIGON (Balthazar Marie), Traité des Assurances et des Contrats à la Grosse, Marseille, 1783

GOVARE (John Paul), L'assurance Maritime Française : Etudes des Polices ; L'argus 1960.

LUREAU (Pierre), L'assurance des Risques Maritimes de Guerre et les Polices Françaises, L.G.D.J. 1941.

LEMONNIER (Charles), Commentaire sur les principales polices d'assurance maritimes usitées en France : Paris, Bordeaux, Marseille, Le Havre, Nantes, Rouen, Dunkerque, Bayonne. Paris, Videcocq père et fils, 1843, Bordeaux, Balarac Jeune

POTHIER, Traité du Contrat à la Grosse et du Contrat d'Assurance, Paris, 1777.

RODIERE (René), Traité de Droit Maritime. Assurances maritimes, Dalloz, 1983.

VALIN (René-Josué), Nouveau commentaire sur l'Ordonnance de la Marine d'août 1681, La Rochelle, 1776.

B - Thèses et monographies

P. ALLAERT, De l'Assurance des Risques de Guerre, Paris, Ed. Arthur Rousseau, 1900

COLLECTIF, « L'assurabilité des risques terroristes dans l'assurance dommages après le 11 septembre 2001, Collection Risk Perception, Swiss Re 2003

M. POREE, Le Risque de Guerre et l'Assurance Maritime, Paris, Ed. Belin Frères, 1903

M. STOURM, L'Assurance par l'Etat des Risques Maritimes de Guerre pendant la Guerre de 1914, Paris, Ed. Jouve & Cie, 1926

C - Articles et chroniques

E. AUDOUIN, L'assurance contre les risques de guerre et la navigation sans feux ou en convoi pendant la guerre de 1914-1918, Revue Internationale du Droit Maritime, T. XXXIII (1922), p.1

J.DUCOUIN, Assurances Maritimes et risques de guerre dans l'Ordonnance de la Marine d'août 181, Revue Neptunia

V – Annexes

A - Table des textes

1. Article 26 de l'Ordonnance sur la Marine du mois d'Août 1681
2. Article 167 du Code de Commerce (devenu par la suite l'article 350).
3. Décret du 11 août 1914, J.O. du 12 août 1914, p. 7338
4. Décret du 13 août 1914, J.O. du 14 août 1914, p. 7419
5. Décret du 10 octobre 1914, J.O. du 11 octobre 1914, p. 8249
6. Décret du 12 novembre 1914, J.O. du 15 novembre 1914, p. 8687
7. Loi du 10 avril 1915, J.O. du 14 avril 1915, p. 2196
8. Décret du 7 novembre 1916, J.O. du 8 novembre 1916, p. 9658
9. Loi du 24 janvier 1917, J.O. du 26 janvier 1917, p. 756
10. Loi du 25 février 1917, J.O. du 28 février 1917, p. 1668
11. Loi du 19 avril 1917, J.O. du 21 avril 1917, p. 3153
12. Décret du 25 avril 1917, J.O. du 28 avril 1917, p. 3392
13. Décret du 26 avril 1917, J.O. du 28 avril 1917, p. 3392
14. Décret du 15 novembre 1918, J.O. du 16 novembre 1918, p. 9928
15. Décret du 20 janvier 1919, J.O. du 21 janvier 1919, p. 945
16. Loi du 8 octobre 1919, J.O. du 10 octobre 1919, p. 11162
17. Loi du 24 octobre 1919, J.O. du 24 octobre 1919, p. 11790
18. Décret Loi du 6 mai 1939, J.O. du 13 mai 1939, p. 6111
19. Décret Loi du 20 mai 1939, J.O. du 21 mai 1939, p. 6443
20. Arrêté du 2 juin 1939, J.O. du 3 juin 1939, p. 7007
21. Arrêté du 2 juin 1939, J.O. du 3 juin 1939, p. 7008
22. Décret du 1^{er} septembre 1939, J.O. du 2 septembre 1939, p. 10972
23. Arrêté du 1^{er} septembre 1939, J.O. du 2 septembre 1939, p. 10988
24. Décret du 5 septembre 1939, J.O. du 11 septembre 1939, p. 11325
25. Loi du 18 septembre 1940, J.O. du 19 septembre 1940, p. 5065
26. Loi du 28 septembre 1940 (non annexée)
27. Loi du 12 août 1941 modifiant le Décret-loi du 6 mai 1939 (non annexée)
28. Loi du 24 décembre 1943, J.O. du 12 mars 1944, p. 753

29. Ordonnance du 23 janvier 1945, J.O. du 24 janvier 1945, p. 323
30. Loi de Finances rectificative du 21 décembre 1963. J.O. du 24 décembre 1963, p. 11595
31. Décret du 19 août 1966, p. 7248
32. Loi n° 67-522 du 3 Juillet 1967, J.O. du 4 janvier 1967, p. 6648
33. Décret en Conseil d'Etat du 9 novembre 1967, J.O. du 15 novembre 1967, p.11137.
34. Décret n° 68-64 du 19 Janvier 1968, J.O. du 25 janvier 1968, p. 924
35. Loi du 20 décembre 1969, J.O. du 23 décembre 1969, p.12439.
36. Loi de finances du 23 décembre 1972, J.O. du 27 décembre 1972, p. 13477.
37. Loi n°77-5 du 3 janvier 1977, J.O. du 5 janvier 1977, p.77
38. Loi n° 89-1014 du 31 décembre 1989, art 46, al. 2 ; J.O. du 3 janvier 1990, p.74

B - Polices Risques de Guerre

1. Polices corps

- a. Police Risques de guerre du 11 avril 1935
- b. Police Risques de guerre du 15 octobre 1935, modifié le 27 octobre 1935
- c. Police Risques de guerre du 1er mars 1942
- d. Police Risques de guerre du 1er mars 1942, modifié le 1er septembre 1944
- e. Conventions spéciales pour l'assurance maritime des corps de navires contre les risques de guerre et assimilés du 20 décembre 1968
- f. Conventions spéciales pour l'assurance maritime des corps de navires contre les risques de guerre et assimilés du 15 juin 1970
- g. Conventions spéciales pour l'assurance maritime des corps de navires contre les risques de guerre et assimilés du 11 décembre 1990

2. Polices Facultés

- a. Police Française d'Assurance Maritime sur Marchandises ou Facultés – Risques de Guerre du 15 octobre 1935
- b. Police Française d'Assurance Maritime sur Marchandises ou Facultés – Risques de Guerre du 15 octobre 1935, modifié le 23 juin 1937 et le 5 octobre 1939, conditions particulières du 15 janvier 1938.
- c. Police Française d'Assurance Maritime sur Marchandises ou Facultés – Risques de Guerre du 1^{er} octobre 1928, modifié le 23 juin 1937 et le 10 février 1938.
- d. Risques de Guerre – Conditions particulières (Transports Maritimes) – Imprimé du 1^{er} janvier 1947, autorisé par le Service des Assurances de Guerre.
- e. Conventions spéciales pour l'assurance des Facultés transportées par voie maritime contre les risques de guerre et risques assimilés du 21 décembre 1961.
- f. Conventions spéciales pour l'assurance des facultés transportées par voie maritime contre les risques de guerre et risques assimilés – Imprimé du 30 juin 1970
- g. Conventions spéciales pour l'assurance des facultés transportées par voie maritime contre les risques de guerre et risques assimilés – Imprimé du 30 juin 1970 modifié le 30 juin 1983.
- h. Police Française couvrant les facultés contre les risques de guerre et risques assimilés pendant le transport maritime et les transports ou séjours accessoires du 1^{er} mai 1985
- i. Conventions spéciales pour l'assurance des facultés transportées par voie maritime contre les risques de

guerre et risques assimilés – Imprimé du 30 juin 1970
modifié le 30 juin 1983 et le 16 février 1990

- j. Police Française couvrant les facultés contre les risques de guerre et risques assimilés pendant le transport maritime et les transports ou séjours accessoires du 1^{er} mai 1985, modifié le 1^{er} novembre 1993.

Table des Matières

| | |
|---|-----------|
| Sommaire | 3 |
| Introduction | 4 |
| I – Evolution de l’assurance et de la Réassurance des Risques de Guerre de 1681 à 2001... | 8 |
| A – La Guerre, risque ordinaire | 9 |
| 1. Une législation en phase avec la pratique des Assureurs | 9 |
| a) La législation..... | 9 |
| b) Une pratique en adéquation avec la législation | 10 |
| 2. Un risque ordinaire en voie de disparition | 11 |
| a) Une législation immuable..... | 11 |
| b) Une pratique en évolution | 12 |
| B – La guerre, risque extraordinaire. | 14 |
| 1. La première guerre mondiale | 14 |
| a) Le système facultatif mis en place par l’Etat Français. | 15 |
| b) Le système obligatoire | 17 |
| 2. La seconde guerre mondiale | 19 |
| 3. L’après seconde guerre mondiale..... | 20 |
| a) Une liberté retrouvée sous la protection forcée de l’Etat. | 21 |
| b) Le changement de Législation et une liberté totale retrouvée. | 22 |
| II – L’assurance du Risque de Guerre au XXIème siècle à la lumière des événements du 11 septembre 2001 | 26 |
| A – Le Terrorisme, risque de guerre ordinaire du XXIème siècle ? | 27 |
| 1. Un risque en progression et prédominant..... | 27 |
| 2. Les solutions mises en place jusqu’au 11 septembre 2001 | 28 |
| B –L’Assurance du risque terroriste après le 11 septembre 2001 | 29 |
| 1. L’assurabilité du risque terroriste..... | 29 |
| a) Le caractère aléatoire | 30 |
| b) L’appréciation du risque..... | 30 |
| c) La mutualité du risque..... | 31 |
| 2. Les solutions | 32 |
| a) La restriction ou la disparition des garanties ? | 32 |
| b) Le soutien de l’Etat | 33 |
| III - Conclusion | 36 |
| IV - Bibliographie | 38 |
| A - Ouvrages généraux, traités et manuels | 38 |
| B - Thèses et monographies | 38 |
| C - Articles et chroniques | 39 |
| V – Annexes | 40 |
| A - Table des textes | 40 |
| B - Polices Risques de Guerre | 41 |
| 1. Polices corps | 41 |
| 2. Polices Facultés..... | 42 |
| Table des Matières | 44 |

Légende des photos de couverture

Haut gauche : La frégate La Bayonaise prenant à l'abordage la frégate anglaise l'Embuscade (14 décembre 1798).

Bas gauche : Attentat contre le pétrolier Limburg au Yemen le 6 octobre 2002

Haut droite : Rare photo du torpillage d'un cargo pris du périscope d'un U.Boot Allemand

Bas droite : Attentat contre le World Trade Center le 11 septembre 2001