Recommandation du Conseil relative à l'établissement d'une liste de critères visant à définir le terrorisme dans une perspective d'indemnisation

Instruments juridiques de l'OCDE

OCDE
DES POLITIQUES MEILLEURES POUR UNE VIE MEILLEURE

Ce document est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Il reproduit un instrument juridique de l'OCDE et peut contenir des informations complémentaires. Les opinions ou arguments exprimés dans ces informations complémentaires ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays Membres de l'OCDE.

Ce document, ainsi que les données et cartes qu'il peut comprendre, sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Pour accéder aux textes officiels à jour des instruments juridiques de l'OCDE, ainsi qu'aux informations s'y rapportant, veuillez consulter le Recueil des instruments juridiques de l'OCDE http://legalinstruments.oecd.org.

Merci de citer cet ouvrage comme suit :
OCDE, *Recommandation du Conseil relative à l'établissement d'une liste de critères visant à définir le terrorisme dans une perspective d'indemnisation*, OECD/LEGAL/0331

Collection : Instruments juridiques de l'OCDE

© OECD 2025

Ce document est mis à disposition à titre gratuit. Il peut être reproduit et distribué gratuitement sans autorisation préalable à condition qu'il ne soit modifié d'aucune façon. Il ne peut être vendu.

Ce document est disponible dans les deux langues officielles de l'OCDE (anglais et français). Il peut être traduit dans d'autres langues à condition que la traduction comporte la mention "traduction non officielle" et qu'elle inclut l'avertissement suivant : *"Cette traduction a été préparée par [NOM DE L'AUTEUR DE LA TRADUCTION] à des fins d'information seulement et son exactitude ne peut être garantie par l'OCDE. Les seules versions officielles sont les textes anglais et français disponibles sur le site Internet de l'OCDE http://legalinstruments.oecd.org"*

Informations Générales

La Recommandation du Conseil relative à l'établissement d'une liste de critères visant à définir le terrorisme dans une perspective d'indemnisation a été adoptée par le Conseil de l'OCDE le 9 décembre 2004 sur proposition du Comité des assurances (désormais appelé Comité des assurances et des pensions privées). Son adoption a fait suite aux événements du 11 septembre 2001, qui ont fait soudain prendre conscience aux différents acteurs du monde de l'assurance de la nécessité de redéfinir et d'évaluer scrupuleusement leurs engagements à l'égard du risque de terrorisme avant la survenance de tout autre attentat terroriste de grande ampleur. La Recommandation définit donc le concept de terrorisme dans la perspective de son indemnisation en proposant en annexe une liste de critères énonçant les principaux éléments de définition que les Adhérents pourraient considérer. Cette liste est indicative, et peut être adaptée par les différentes parties concernées pour refléter les spécificités des conditions de leur marché, de leur cadre réglementaire ou de leurs objectifs politiques. La Recommandation a été abrogée le 8 novembre 2023.

LE CONSEIL,

VU l'article 5 b) de la Convention relative à l'Organisation de coopération et de développement économiques en date du 14 décembre 1960 ;

CONSIDÉRANT que, à l'occasion de la réunion de l'OCDE au niveau ministériel les 15 et 16 mai 2002, les ministres ont mandaté l'OCDE pour qu'elle développe « des analyses et des recommandations politiques concernant la définition et la couverture du risque terroriste ainsi que l'évaluation des rôles respectifs du secteur des assurances, des marchés de capitaux et des pouvoirs publics, notamment pour la couverture du risque d'hyper-terrorisme » [voir Conseil de l'OCDE au niveau des ministres, 15-16 mai 2002 : Communiqué final PAC/COM/NEWS(2002)58] ;

CONSIDÉRANT que cette Recommandation ne vise pas à fournir une définition générale des actes terroristes, mais une tentative de définition du concept de terrorisme dans la perspective de son indemnisation ;

CONSIDÉRANT que cette Recommandation ne vise pas à énoncer une définition internationale unique et exhaustive, mais à élaborer une liste des principaux éléments de définition que les pays de l'OCDE et les pays non-membres pourraient considérer ; prenant note du fait que cette liste est par conséquent indicative, et peut être adaptée par les différentes parties concernées pour refléter les spécificités des conditions de leur marché, de leur cadre réglementaire ou de leurs objectifs politiques ; reconnaissant que certains pays pourront également souhaiter prendre d'autres critères en considération, afin de faciliter la distinction entre le terrorisme et d'autres types d'infractions ;

CONSIDÉRANT que ces critères de définition ne revêtent pas un caractère obligatoire et que la prise en compte de ces éléments peut être utile pour les pouvoirs publics qui mettent en place un dispositif d'indemnisation des dommages consécutifs à des actes terroristes et pour les entités du secteur privé des assurances ;

CONSIDÉRANT qu'il revient à chaque pays/entité de définir plus précisément certain critères, le cas échéant quantitativement ou qualitativement, en fonction de considérations techniques ou politiques spécifiques ;

Sur proposition du Comité des assurances :

RECOMMANDE que les pays Membres et les entités du secteur privé impliquées dans l'indemnisation des dommages liés au terrorisme prennent en compte la liste des critères de définition présentée en appendice de ce document dont il forme partie intégrante, lorsqu'ils définissent le terrorisme dans une perspective d'indemnisation.

INVITE les non-membres à prendre dûment en considération les termes de cette Recommandation.

APPENDICE

LISTE DE CRITÈRES POUR DÉFINIR LE TERRORISME DANS UNE PERSPECTIVE D'INDEMNISATION

La liste ci-après a pour objet d'aider les entités du secteur privé et les pouvoirs publics concernés par l'indemnisation des dommages terroristes à définir ce que sont les actes de terrorisme, ainsi que les critères de détermination des actes terroristes indemnisables, que ce soit par l'intermédiaire de mécanismes assurantiels privés ou d'autres mécanismes d'indemnisation. Cette liste est fournie à titre indicatif et ne revêt un caractère ni obligatoire, ni exhaustif ; elle peut être adaptée par les différentes parties concernées à des conditions de marché, un cadre réglementaire ou des objectifs d'action publique spécifiques.

Les critères suivants peuvent être considérés pour définir les actes de terrorisme dans une perspective d'indemnisation :

A) Éléments de définition d'un acte terroriste, qui peuvent inclure[a]:

Critère 1 – Moyens et effets

Un acte terroriste est :

- un acte, pouvant inclure mais non limité à l'usage de la force ou de la violence, portant gravement[b] atteinte à la vie humaine ou à des biens matériels ou immatériels ; ou
- une menace d'acte de cette nature susceptible de donner lieu à de graves[b] dommages.

Critère 2 – Intention

Un acte terroriste est commis ou menace d'être commis :

- avec l'intention d'influencer ou de déstabiliser un gouvernement ou un organe public et/ou de susciter la crainte et l'insécurité dans tout ou partie de la population[2] ;
- à l'appui d'un objectif politique, religieux, ethnique, idéologique ou d'ordre similaire.

B) Critères d'assurabilité, qui peuvent inclure:

Critère 3 – Assurabilité technique[c], fondée en principe sur :

- la capacité d'évaluation des dommages (la probabilité et la gravité de ces derniers devraient être quantifiables) ;
- le caractère aléatoire (le moment de la survenance de l'événement assuré devrait être imprévisible au moment de la souscription de la police, et la survenance elle-même devrait être indépendante de la volonté de l'assuré) ;
- la mutualisation du risque (de nombreuses personnes exposées à un aléa donné devraient pouvoir être regroupés pour former une communauté du risque au sein de laquelle ce dernier serait partagé et diversifié).

Critère 4 – Assurabilité économique[c], qui pourrait dépendre des éléments suivants :

- l'ampleur des dommages potentiels : elle ne devrait en principe pas dépasser la capacité du marché assurantiel/réassurantiel privé ni, le cas échéant, celle d'un ensemble de mécanismes privés et publics prévoyant différents niveaux d'intervention. L'assurabilité du risque sera évaluée à l'aune du cumul total des fonds mis à disposition par les différents intervenants potentiels (assureurs, réassureurs et, potentiellement, mécanismes de pool permettant la mutualisation nationale ou

internationale des risques, et pouvoirs publics) en fonction de leurs capacités respectives. Il importe dès lors de définir ex ante la segmentation quantitative des risques, c'est-à-dire les planchers et les seuils d'intervention (la nature, et le montant des seuils et la base servant à les calculer) ;

- nature des dommages potentiels : pour être assurables, les dommages potentiels devraient correspondre aux catégories de dommages garanties par les mécanismes assurantiels disponibles. La liste des catégories à couvrir devra être définie à l'aide d'une segmentation qualitative des risques opérée ex-ante ;
- tarification : pour que le risque soit assurable, il devrait être possible de fixer une prime d'assurance adéquate et équitable d'un point de vue actuariel.

Critère 5 – Assurabilité légale/réglementaire

Les autorités de réglementation peuvent décider qu'un risque donné, ou un type donné de risque (par exemple les accidents du travail ou les pertes d'exploitation) est explicitement ou implicitement défini comme assurable, par exemple par le biais d'une procédure de certification et/ou la transformation de la couverture de ce risque en assurance obligatoire. Dans ce cas, un risque peut être classé comme assurable alors que d'autres critères d'assurabilité ne sont peut-être pas remplis.

C) Conditions nécessaires à l'indemnisation (hors assurance), qui peuvent inclure :

Critère 6 – Conditions d'indemnisation par l'Etat

Les Etats doivent statuer sur les possibilités d'indemnisation en fonction des orientations de leur action. Le risque ne doit pas dépasser l'engagement financier maximal que l'Etat est capable ou désireux de souscrire pour l'indemnisation des dommages provoqués par le terrorisme.

Critère 7 – Conditions d'indemnisation par le biais de mécanismes non gouvernementaux

Les caractéristiques techniques du risque doivent permettre sa garantie par le biais de mécanismes financiers autres que l'assurance, comme par exemple par des obligations placées sur les marchés de capitaux.

---

[a] Certains pays pourront souhaiter prendre d'autres critères en considération. Le critère d'affiliation à un groupe ou à une organisation a par exemple été employé avec succès dans plusieurs pays Membres pour définir les actes de terrorisme. De façon similaire certains pays pourront souhaiter ne pas se référer à l'un ou l'autre des éléments mentionnés pour leur propre définition des actes de terrorisme. Par exemple, le concept de « menace » d'acte de terrorisme n'est pas considéré dans certains pays comme un élément pertinent de définition du terrorisme.

[b] Il revient à chaque pays/entité de définir ces critères plus précisément, peut-être quantitativement ou qualitativement le cas échéant, en fonction de leurs considérations politiques ou techniques spécifiques. Il faut toutefois souligner qu'un pays de l'OCDE au moins a adopté une définition du terrorisme basée exclusivement sur des critères qualitatifs.

[c] Il convient de rappeler que, sauf si l'assurance contre le risque terroriste a été rendue obligatoire, la détermination de l'assurabilité d'un risque par des entités privées dépend en dernier ressort de l'analyse et de l'appréciation de la ou des compagnies d'assurance ou de réassurance concernée(s). Un assureur/réassureur peut décider, notamment pour des raisons commerciales ou stratégiques, de garantir un risque qui remplit peut-être difficilement les critères théoriques de l'assurabilité. Il peut aussi décider de ne pas garantir un risque afin, à un moment donné, de prendre en compte par exemple des préoccupations concernant la solvabilité ou l'équilibre de son portefeuille de risques.

À propos de l'OCDE

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant- garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays Membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Chili, la Colombie, la Corée, le Costa Rica, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, les États Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, Israël, l'Italie, le Japon, la Lettonie, la Lituanie, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle Zélande, les Pays Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Slovénie, la Suède, la Suisse et la Türkiye. L'Union européenne participe aux travaux de l'OCDE.

Instruments juridiques de l'OCDE

Environ 460 instruments juridiques de substance ont été développés dans le cadre de l'OCDE depuis sa création en 1961. Ces instruments comprennent les Actes de l'OCDE (les Décisions et Recommandations adoptées par le Conseil de l'OCDE conformément à la Convention relative à l'OCDE) et d'autres instruments juridiques développés dans le cadre de l'OCDE (notamment les Déclarations et les accords internationaux).

L'ensemble des instruments juridiques de substance de l'OCDE, qu'ils soient en vigueur ou abrogés, est répertorié dans le Recueil des instruments juridiques de l'OCDE. Ils sont présentés selon cinq catégories :

- Les **Décisions** sont adoptées par le Conseil et sont juridiquement contraignantes pour tous les Membres, à l'exception de ceux qui se sont abstenus au moment de leur adoption. Elles définissent des droits et des obligations spécifiques et peuvent prévoir des mécanismes de suivi de la mise en œuvre**.**
- Les **Recommandations** sont adoptées par le Conseil et n'ont pas une portée juridique obligatoire. Elles représentent un engagement politique vis-à-vis des principes qu'elles contiennent, il est attendu que les Adhérents feront tout leur possible pour les mettre en œuvre.
- Les **Documents finaux de substance** sont adoptés individuellement par les Adhérents indiqués plutôt que par un organe de l'OCDE et sont le résultat d'une réunion ministérielle, à haut niveau ou autre, tenue dans le cadre de de l'Organisation. Ils énoncent habituellement des principes généraux ou des objectifs à long terme et ont un caractère solennel.
- Les **accords internationaux** sont négociés et conclus dans le cadre de l'Organisation. Ils sont juridiquement contraignants pour les parties.
- **Arrangement, accord/arrangement et autres** : plusieurs autres types d'instruments juridiques de substance ont été développés dans le cadre de l'OCDE au fil du temps, comme l'Arrangement sur les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public, l'Arrangement international sur les Principes à suivre dans les transports maritimes et les Recommandations du Comité d'aide au développement (CAD).