

Chroniques
Organisation générale du commerce
Organisation administrative du commerce

Frédéric LOMBARD

Professeur agrégé des facultés de droit, Aix-Marseille Université, Directeur du Centre de recherches administratives (EA 893)

Contrats publics

**L'articulation des règles du code des assurances et
des règles du droit administratif déterminant la
validité des contrats administratifs**

(CE 6 déc. 2017, n° 396751, *Sté AXA Corporate Solutions Assurances*, Lebon ; AJDA 2017. 2438)

Observations

Les contrats d'assurance souscrits par les personnes publiques en vue de garantir les risques liés à l'exécution de travaux dont elles sont maîtres d'ouvrage soulèvent souvent des difficultés de qualification¹ que la jurisprudence s'est efforcée de résoudre secondée depuis par les textes (notamment, et en dernier lieu, l'article 4 de l'ordonnance n° 2015-899 relative aux marchés publics qui permet de les qualifier de contrats administratifs). Il s'agit désormais de contrats administratifs véritables dont le contentieux relève du juge administratif, mais qui soulèvent, au fond, des questions mêlant souvent des règles propres au droit public et des règles issues du code des assurances.

En l'occurrence le contrat d'assurance « tous risques chantiers » avait été conclu entre un établissement intercommunal et une société d'assurance à propos de la réalisation du programme de construction d'une ligne de tramways. L'exécution du chantier ayant occasionné un dommage à la voirie routière, la personne publique sollicita son assureur qui refusa d'indemniser l'assuré. Pour justifier son refus d'indemniser la société d'assurances soutenait notamment, et il s'agit du point essentiel de l'arrêt, que l'assuré avait sciemment omis de l'informer d'un changement dans le programme d'exécution des travaux qui constituait une réticence voire une fausse déclaration intentionnelle de sa part qui était de nature à changer l'objet du risque ou en diminuer l'opinion pour l'assureur et donc à exonérer celui-ci de son obligation de garantie. La société se fondait ainsi sur les dispositions de l'article L. 113-8 du code des assurances dont tel est précisément l'objet et qui définit des causes particulières de nullité des contrats d'assurance. Elle invoquait ces dispositions en vue de faire dire par le juge du contrat administratif en cause que celui-ci devait être écarté, car entaché de l'une des illégalités énoncées par la décision *Commune de*

¹ Mais aussi de régime d'exécution (comme l'illustre l'arrêt CE, sect., 12 oct. 1984, *Chambre syndicale des agents d'assurances des Hautes-Pyrénées*, Lebon 326 ; RFDA 1985. 20, concl. M. Dandelot) en raison du fait que, jusqu'à une date récente, les marchés publics d'assurances étaient conclus en application d'un texte de nature réglementaire (le code des marchés publics) alors que le code des assurances avait valeur législative. V. F. Moderne, *Une figure juridique baroque : le marché public d'assurances*, CJEG 1999. 165 s.

Béziers du 28 décembre 2009², pour régler le litige sur le seul terrain de la responsabilité extra-contractuelle. Résumée simplement, la question posée était donc de savoir si l'on pouvait appliquer les dispositions du code des assurances à un contrat administratif d'assurance pour juger de l'effet d'éventuelles fausses déclarations de l'assuré sur l'applicabilité du contrat. Incidemment cela posait la question de l'application du code des assurances (art. L. 113-8) éventuellement en lieu et place des règles dégagées dans la jurisprudence *Commune de Béziers*. Comment doivent s'articuler les deux régimes, celui du contrat administratif et celui du code des assurances ? La difficulté de la question supposait un effort de démonstration. Il était évidemment exclu d'écarter purement et simplement le code des assurances au motif que s'agissant d'un code de droit privé il ne pouvait régir l'application d'un contrat administratif à moins d'adopter une lecture rigoriste voire littérale de la décision *Blanco*. Si le texte invoqué traite d'un objet partagé par les deux contrats (privés et publics), il est naturel de l'appliquer sans égard pour la nature du contrat en cause. Tel est le cas du code des assurances. Mais, cette application doit logiquement tenir compte de la traditionnelle réserve d'intérêt général qui accompagne l'application de tout texte de droit privé à une situation purement administrative postulant que la règle de droit privé « doit être appliquée compte tenu des principes qui président à l'organisation et au fonctionnement des services publics »³. Cela peut consister à s'assurer qu'il n'existe pas une règle de droit administratif potentiellement contraire ou difficilement conciliable avec la règle de droit privé invoquée. L'affaire jugée ici contenait une telle contradiction : la décision *Commune de Béziers* retient comme cause d'annulation (ou de « mise à l'écart », s'il s'agit d'un litige relatif à l'exécution) du contrat administratif le « vice d'une particulière gravité relatif notamment aux conditions dans lesquelles les parties ont donné leur consentement » ce qui est une manière d'évoquer tous vices du consentement. Le code des assurances pour sa part, dans les dispositions de l'article L. 113-8, semble évoquer une gamme particulière de vice du consentement, ceux qui comporte une volonté dolosive, une intention de tromper l'assureur lors de la détermination du risque par l'assuré. Fallait-il donc considérer que le code des assurances, en ce qu'il limitait les causes de nullité fondées sur le vice du consentement de l'assureur à certains types de vices, était contraire aux règles de droit public qui renaient, pour leur part, une conception très large des vices du consentement invocables ? Une réponse négative s'impose. Le code des assurances n'exclut pas les causes générales de nullité, mais les rappelle de sorte qu'il ne fait qu'énoncer, en son article L. 113-8, une règle complémentaire du droit commun et non une règle dérogatoire. Il est ainsi possible de considérer que les causes particulières de nullité qu'il énonce se combinent aisément avec les causes générales de nullité fixées, sous forme de droit commun, par la jurisprudence administrative dans la décision *Commune de Béziers*. Loin de contredire le droit administratif sur ce point, le code des assurances le précise et le renforce d'autant qu'elles sont inspirées d'un impératif de loyauté contractuelle qui est au fondement même de la jurisprudence du Conseil d'État⁴. C'est

² CE 28 déc. 2009, n° 304802, *Commune de Béziers*, Lebon 509, concl. E. Glaser ; AJDA 2010. 4 ; *ibid.* 142, chron. S.-J. Liéber et D. Botteghi ; D. 2011. 472, obs. S. Amrani-Mekki et B. Fauvarque-Cosson ; RDI 2010. 265, obs. R. Noguellou ; AJCT 2010. 114, Pratique O. Didriche ; RFDA 2010. 506, concl. E. Glaser ; *ibid.* 519, note D. Pouyaud ; RTD com. 2010. 548, obs. G. Orsoni ; Rev. UE 2015. 370, étude G. Eckert.

³ J. Theis, concl. sur CE 29 janv. 1947, *Michaux*, RD publ. 1948. 84.

⁴ Ce qui pourrait ne pas être le cas cependant de l'art. L. 113-9 du code des assurances comme le démontre le rapporteur public dans cette affaire (G. Pelissier, concl. disponibles sur la base arianeinternet.conseil-etat.fr/arianeinternet/) : cet article, probablement indissociable du précédent, donne la possibilité à l'assureur de résilier le contrat d'assurance s'il s'avère que l'une des causes spécifiques de nullité énoncées à l'art. L. 113-8 est constituée. Or, il est jugé de manière constante que le cocontractant privé de l'administration ne peut pas décider la résiliation unilatérale d'un contrat administratif le liant à une personne publique ; la seule hypothèse est celle qu'envisage la jurisprudence administrative elle-même dans l'aff. *Grenke Location* (CE 8 oct. 2014, n° 370644, Lebon ; AJDA 2015. 396, note F. Melleray ; *ibid.* 2014. 1975 ; D. 2015. 145, note S. Pugeault ; RDI 2015. 183, obs. N. Foulquier ; AJCT 2015. 38, obs. O. Didriche ; AJCA 2014. 327, obs. J.-D.

précisément ainsi que le Conseil d'État conçoit l'articulation du droit public et du code des assurances dans cette affaire puisqu'il ajoute explicitement, sans les absorber dans une formule plus générale, les dispositions de ce dernier code à la formule issue de l'arrêt *Commune de Béziers*.

Dreyfus ; RFDA 2015. 47, note Chloé Pros-Phalippon) susceptible, il est vrai, de concerner les contrats administratifs d'assurances.