

Tribunal des conflits

N° 3921

Conflit sur renvoi du tribunal administratif de Fort-de-France

Commune du Lamentin

c/

Compagnie d'assurances Albingia

Séance du 14 octobre 2013

Rapporteur : M. Rémy Schwartz

Commissaire du gouvernement : Mme Anne-Marie Batut

CONCLUSIONS

Le caractère désormais administratif des contrats d'assurance passés par les collectivités publiques rend-il le juge administratif compétent pour connaître, en toute hypothèse, des actions dérivant de tels contrats ?

La question a divisé les juridictions saisies dans l'affaire qui vous est soumise, née d'un litige survenu dans les circonstances de fait suivantes :

Pour la construction d'un nouvel hôtel de ville, réalisée en exécution d'un marché de travaux publics qu'elle avait conclu le 1^{er} mars 1993, la commune du Lamentin a souscrit une police dommages-ouvrage le 1^{er} août 1995 auprès de la compagnie d'assurances Albingia.

Des désordres ont affecté l'immeuble, de sorte que la commune a engagé une procédure de référé-expertise puis a saisi le tribunal administratif d'une action en garantie décennale contre les constructeurs qui ont été condamnés sur ce fondement à indemniser le maître de l'ouvrage.

Par acte en date du 26 juillet 2007, délivré en marge de cette action, la commune a fait assigner la compagnie Albingia devant le tribunal de grande instance en paiement d'une indemnité au titre de la police dommages-ouvrage.

Par une ordonnance non frappée de recours, le juge de la mise en état de ce tribunal a décliné la compétence de la juridiction judiciaire au motif que le contrat d'assurance litigieux avait le caractère d'un contrat administratif au sens de l'article 2 de la loi du 11 décembre 2001, dite loi "Murcef".

Saisi à son tour du litige, le juge des référés du tribunal administratif a également décliné sa compétence et renvoyé l'affaire devant vous, en application de l'article 34 du décret du 26 octobre 1849.

La détermination de l'ordre juridictionnel compétent nous conduit à analyser l'interprétation qui a été faite de l'article 2 de la loi MURCEF du 11 décembre 2001 pour les

contrats passés avant l'entrée en vigueur de cette loi.

Auparavant, il était acquis, depuis votre décision *Esposito du 9 mars 1969 (n° 01924, Rec. p. 681)*, que les contrats d'assurance, même conclus par des personnes morales de droit public, étaient relatifs à des obligations de droit privé et relevaient de la compétence des juridictions judiciaires.

Le Conseil d'Etat considérait pour sa part que le code des assurances soumettait les contrats d'assurance, en raison de leur nature, à un régime propre ayant pour effet de les exclure du code des marchés publics (*CE, 12 octobre 1984, n° 34671, section syndicale des agents d'assurances des Hautes-Pyrénées, Rec. p. 326*).

Les contrats d'assurance des personnes publiques ont été soumis au code des marchés publics par le décret n° 98-111 du 27 février 1998 portant transposition d'une directive communautaire du 18 juin 1992 et modifiant le code des marchés publics en ce qui concerne notamment les règles de mise en concurrence et de publicité des marchés de services.

Pour autant, cette réforme n'a pas eu d'incidence sur les compétences respectives des deux ordres de juridiction. Vous avez en effet jugé, par vos *décisions du 5 juillet 1999, commune de Sauve et Union des groupements d'achats publics (n° 3142 et 3167)*, confortées par une *décision du 22 octobre 2001 (société BNP Paribas, n° 3254)*, qu'en l'absence de clause exorbitante du droit commun ou de participation de la personne privée cocontractante à l'exécution du service public, la seule circonstance qu'un contrat fût soumis au code des marchés publics ne suffisait pas à lui conférer le caractère de contrat administratif.

La loi n° 2001-1168 du 11 décembre 2001 portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier, dite loi MURCEF, a remis expressément en cause ces règles de compétence en disposant en son article 2 que "les marchés passés en application du code des marchés publics ont le caractère de contrats administratifs".

Cependant, pour faire bénéficier les affaires en instance d'une relative sécurité juridique, le second alinéa du même article a précisé que le juge judiciaire demeurait compétent lorsqu'il avait été saisi avant l'entrée en vigueur de la loi, le 13 décembre 2001, d'un litige relevant traditionnellement de sa compétence.

En dehors de cette exception, le juge administratif est compétent pour statuer sur les litiges nés de contrats en cours d'exécution à la date d'entrée en vigueur de la loi (*TC, 22 mai 2006, OPHLM de la ville de Montrouge, n° 3503 - TC, 17 décembre 2007, société Lixxbail, n° 3651*), dès lors, a précisé le Conseil d'Etat, qu'ils entrent dans le champ d'application du code des marchés publics (*CE, avis 29 juillet 2002, société MAJ blanchisserie de Pantin, n° 246921, Rec., p. 297*).

Contrairement à ce qu'a retenu le juge de la mise en état du tribunal de grande instance de Fort-de-France, tel n'est pas le cas du contrat d'assurance litigieux.

Le principe est en effet que les contrats demeurent régis par les dispositions législatives et réglementaires applicables à la date de leur conclusion.

La jurisprudence judiciaire rappelle régulièrement qu'une loi nouvelle, même d'ordre public, ne peut, en l'absence de dispositions spéciales, régir les effets à venir des contrats conclus antérieurement (*Cass. 3^{ème} Civ., 1^{er} juillet 1987, n° 83-11.285 - 1^{ère} Civ., 17 mars 1998, n° 96-12.183*).

Quant à la jurisprudence administrative, elle déduit de ce principe qu'une règle qui s'applique aux contrats en cours est nécessairement rétroactive et, s'il s'agit d'une disposition réglementaire, en principe illégale (*CE, 3 mai 1972, Syndicat des propriétaires fonciers de la Nouvelle-Calédonie, n° 82691, Rec. p. 329 - CE, 11 mai 1979, Roy et a. n° 06057, 06058, p. 209*).

Lors de sa conclusion, le 1^{er} août 1995, le contrat d'assurance litigieux n'était pas soumis au code des marchés publics (*cf. CE, 12 octobre 1984 préc.*).

Le décret du 27 février 1998, s'il a fait entrer dans le champ d'application de ce code les contrats conclus postérieurement à son entrée en vigueur, n'a pas eu d'effet, en l'absence de dispositions spéciales, sur les contrats conclus antérieurement.

Le contrat d'assurance en cause n'a donc jamais été soumis au code des marchés publics et la loi MURCEF n'a aucune incidence sur la compétence juridictionnelle pour connaître des litiges nés de l'exécution de ce contrat.

Cette solution est au demeurant conforme aux jurisprudences concordantes de la Cour de cassation et du Conseil d'Etat qui jugent qu'un contrat d'assurance conclu antérieurement à l'entrée en vigueur du décret du 27 février 1998 n'a pas le caractère d'un contrat passé en application du code des marchés publics et que, par suite, l'article 2 de la loi du 11 décembre 2001 ne lui a pas donné la nature de contrat administratif (*Cass. 1^{ère} Civ., 23 février 2011, n° 09-15.272 P - CE, 6 juin 2012, Commune de la Vallée au Blé, n° 346126*).

Reste à déterminer si, indépendamment des dispositions de cette loi, le contrat peut être regardé comme un contrat de droit public selon les critères jurisprudentiels qui commandent la nature des contrats.

Il s'agit en réalité d'un contrat dommages-ouvrage classique qui ne contient aucune clause exorbitante du droit commun et qui n'a ni pour objet ni pour effet d'organiser la participation du cocontractant personne privée, en l'occurrence l'assureur, à l'exécution du service public. Il n'a donc pas la nature d'un contrat administratif.

Par ces motifs, nous concluons à ce que vous déclariez la juridiction judiciaire compétente pour connaître du litige opposant la commune du Lamentin à la compagnie d'assurances Albingia.

