

Lors de la conférence annuelle de France Assureurs, le 25 mars 2026, Florence LUSTMAN a affirmé que la crise sur le marché des collectivités en matière assurantielle « est passée »¹. En effet, alors que ces dernières années, les collectivités territoriales et leurs groupements se sont retrouvés face à d'importantes difficultés pour s'assurer, allant jusqu'à paralyser certains champs de l'action publique, par exemple en raison de défaut d'assurance pour les flottes automobiles, la présidente de la fédération (laquelle fut créée en juillet 2016 et est issue de la réunion de la Fédération française des sociétés d'assurance [FFSA] et du groupement des entreprises mutuelles d'assurance [GEMA]) semble indiquer, qu'enfin, un nouveau jour se lève pour les collectivités et leur capacité à s'assurer ... Il reste à espérer que la crise assurantielle ne s'apparente pas à un cycle de Kitchin, auquel cas le repos ne sera que de courte durée.

Ces difficultés, presque systémiques, sont polymorphes et prennent, entre autres, celle d'une « envolée des cotisations, [de] résiliations unilatérales et appels d'offres sans candidat »². Ainsi, ce sont quelque 1 500 communes qui ne sont pas parvenues à s'assurer en janvier 2025³. Face à cet état critique du risque assurantiel des collectivités territoriales, des acteurs tels que l'Association des Maires de France (AMF) se sont mobilisés, appelant le ministère de l'économie à « protéger nos collectivités »⁴. Le Gouvernement lui-même a décidé d'engager une réponse à ces défaillances assurantielles via la création d'un *Plan pour l'assurabilité des collectivités territoriales* permettant de faire en sorte que « plus aucune collectivité territoriale en France ne doit se retrouver en situation involontaire de défaut d'assurance »⁵.

¹ B. RALLU, « France Assureurs confirme que « la crise est passée », site Internet des Maires de France, 26 mars 2026.

² *Répertoire de la responsabilité de la puissance publique*, Dalloz.

³ C. MOLLARD, « Communes sans assurance : l'Association des maires de France en appelle au ministère de l'Économie pour "protéger nos collectivités" », rédaction de presse « ICI », 21 janvier 2025.

⁴ *Ibid.*

⁵ Plan d'action pour l'assurabilité des collectivités territoriales présenté le 14 avril 2025.

Alors que le débat autour de l'assurabilité des collectivités territoriales occupe un large pan de l'actualité territoriale, il faut relever que le droit interne français ne prévoit pas, y compris dans la jurisprudence, de définition propre du « service d'assurance ». Le droit de l'Union Européenne, au contraire, occupe une place certaine dans la question assurantielle. En effet, le Traité de Rome du 25 mars 1957 est venu poser deux principes fondamentaux consistant en la liberté d'établissement et de libre prestation de services, lesquels ont tout de même dû attendre quelques années avant de pouvoir prendre plein effet en matière de droit des assurances. Cependant, et « *malgré ces efforts, le droit communautaire a été critiqué pour son manque de lisibilité et de cohérence* »⁶, ne rendant pas encore satisfaite la volonté de définition du service d'assurance. Dès lors, c'est du côté de la doctrine qu'il convient de se tourner pour en saisir toute la substance. Dans leur Précis de Droit des assurances, Y. LAMBERT-FAIVRE et L. LEVENEUR énoncent que la définition juridique entend que « *l'assurance est une convention par laquelle, en contrepartie d'une prime, l'assureur s'engage à garantir le souscripteur en cas de réalisation d'un risque aléatoire prévu au contrat* »⁷. Sur le plan du fonctionnement, plus technique dans son approche que ne l'est la définition juridique, Pierre PETAUTON, membre du conseil supérieur de la mutualité, estime que « *l'assurance est l'opération par laquelle un assureur organise en mutualité une multitude d'assurés exposés à la réalisation de certains risques et indemnise ceux d'entre eux qui subissent un sinistre grâce à la masse commune des primes collectées* »⁸.

Si ces définitions traduisent parfaitement l'essence de l'activité assurantielle et la pratique des assureurs dans leur rapport avec leurs assurés, il faut mettre en exergue le fait qu'il en va quelque peu différemment avec ces assurés, spécifiques, que sont les collectivités territoriales et leurs groupements. Effectivement, alors que la personne publique est habituée à jouir d'un régime bien souvent exorbitant du droit commun dans ses actions et rapports avec ses interlocuteurs (usagers, partenariats public-privé, organismes privés chargés d'une mission de service public...), il paraît incontestable que le rapport de force est, pour une fois, moins évident si ce n'est quasiment inversé.

⁶ *Répertoire de droit civil*, Dalloz, janvier 2015, pp. 65-66.

⁷ Y. LAMBERT-FAIVRE, L. LEVENEUR, *Droit des assurances*, Précis, Dalloz, 14e éd., pp. 42-43.

⁸ P. PETAUTON, « L'opération d'assurance : Définitions et principes », in *Encyclopédie de l'assurance*, Economica, 1997, p. 427.

Il convient ainsi de comprendre en quoi la contractualisation d'une assurance par une personne publique entend une forme d'errance au sein d'une zone grise juridique au sein de laquelle s'opposent, presque frontalement, le code de la commande publique et le code des assurances, ce qui rend les relations d'autant plus complexes, participant ainsi aux difficultés des collectivités territoriales dans leurs relations avec les assureurs.

Partant d'une approche pratique, il faudra comprendre la subtile conjugaison de deux mondes : les principales règles du droit des assurances et, concomitamment, la place de l'exorbitance au sein des relations des acteurs privés assurantiels avec la personne publique (I). Puis, il s'agira d'analyser la jurisprudence en matière d'assurance des collectivités, celle-ci constituant un espoir d'apport de précisions afin d'établir un régime juridique qui se doit d'être fiable et pérenne (II).

I) Une subtile conjugaison des règles du droit des assurances avec le droit exorbitant s'appliquant aux acteurs privés dans leurs liens avec la personne publique

Il est certain qu'en matière de risques assurantiels, « *la vie n'est pas un long fleuve tranquille* » car tout dommage se réalisant entend un bouleversement pour celui qui le subit. Par conséquent, qu'en est-il quand le risque ne s'est pas encore traduit dans un évènement ? Sa simple prévoyance pose déjà difficulté... C'est pourtant la situation à laquelle sont exposées bon nombre de collectivités. En effet, il est à remarquer que les relations entre les assureurs et les collectivités ont muté au gré des années et des dispositions juridiques.

La première des choses est la révélation d'une tension qui existe entre le droit des assurances, régime de droit privé, et celui de la commande publique, issu du droit public. En effet, le code des assurances voit ses dispositions avoir très souvent pour origine la volonté du législateur, là où le code de la commande publique voit sa source varier plus subtilement entre dispositions législatives et réglementaires. En conséquence, il revient au juge administratif d'effectuer un vrai travail d'équilibriste entre une disposition issue de la volonté du Parlement et une disposition réglementaire⁹. Il faut ici préciser qu'il y a moins de trente ans, cette affirmation selon laquelle il revient au juge administratif de trancher les litiges résultant des contrats d'assurance était loin d'être évidente et c'est par l'action du législateur, à travers la loi n° 2001-

⁹ Pour un développement plus fourni, V. J.-D. DREYFUS, « Compétence exclusive du juge administratif sur les marchés publics d'assurance », *RDI*, 2007. p. 154.

1168 du 11 décembre 2001 portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier (dite MURCEF), que ce contentieux assurantiel a été attribué au juge administratif¹⁰. Effectivement, avant le décret n° 98-111 du 27 février 1998 qui a soumis les contrats d'assurance passés par les personnes publiques au régime du droit public en les incluant dans l'ancien code des marchés publics¹¹, le contentieux assurantiel des personnes publiques était scindé en deux blocs distincts : « *les litiges nés de la formation et de l'exécution du contrat relevaient du juge judiciaire, sachant que ceux mettant en cause un acte détachable du contrat, c'est-à-dire la décision de contracter et donc d'engager les deniers publics, devaient être adressés au juge administratif* »¹².

A la lecture des dispositions du code des assurances, il apparaît que l'assureur, du fait du caractère particulier de son activité, a des facultés contractuelles venant rivaliser, dans une certaine mesure, avec l'exorbitance dont jouit la personne publique dans le régime juridique qui lui est applicable. En effet, l'article L. 113-4 du code des assurances dispose que : « *En cas d'aggravation du risque en cours de contrat, telle que, si les circonstances nouvelles avaient été déclarées lors de la conclusion ou du renouvellement du contrat, l'assureur n'aurait pas contracté ou ne l'aurait fait que moyennant une prime plus élevée, l'assureur a la faculté soit de dénoncer le contrat, soit de proposer un nouveau montant de prime* ». Aussi, l'assureur se retrouve dans une position de pouvoir résilier unilatéralement un contrat d'assurance qu'il aurait signé avec une personne publique, non pour un motif d'intérêt général comme tel peut être le cas pour cette dernière (nous y reviendrons) mais pour une considération toute personnelle tenant à sa protection économique.

De la sorte, une question émerge quant à la priorisation, établie et reconnue, de l'intérêt privé de l'assureur sur l'intérêt général que la collectivité territoriale porte dans le cadre de son action publique quotidienne... Par conséquent, face à cette situation pour le moins originale, le juge est venu instaurer un garde-fou en vertu de l'exorbitance du droit public permettant d'assurer la continuité du service public, mission première des collectivités territoriales et, plus largement encore, de toute personne publique (nous y reviendrons). Du fait de son action de portée générale, il est reconnu à la personne publique la capacité de résilier unilatéralement un contrat

¹⁰ V. l'article 2 du Titre I^{er} de la loi ° 2001-1168 du 11 décembre 2001.

¹¹ Remplacé par le code de la commande publique depuis le 1^{er} avril 2019.

¹² E. MOYSAN, *Les compétences financières locales dans le système juridique français*, Thèse de doctorat, Université Paris I, 2014, p. 102.

administratif sous certaines conditions. Effectivement, cette possibilité est reconnue de longue date, notamment depuis le célèbre arrêt « *Distillerie de Magnac Laval* » rendu par le Conseil d'État le 2 mai 1958. Cette décision est venue ériger en principe général du droit administratif la possibilité de résilier un contrat pour un motif d'intérêt général (ex : abandon d'un projet), en cas de faute du cocontractant, une modification de la réglementation ou encore la réorganisation d'un service public¹³. D'ailleurs, à ce titre le cocontractant qui a vu son contrat être résilié par la personne publique est en droit d'exercer une demande en indemnisation du *damnum emergens* et du *lucrum cessans*, soit « *des dommages nés comme des investissements déjà engagés et du manque à gagner* »¹⁴. Ici déjà, il est possible de voir le régime plus favorable de l'assureur qui, lui, n'a pas l'impérieuse nécessité de justifier d'une faute commise par la personne publique pour pouvoir procéder à la résiliation unilatérale du contrat. D'ailleurs, le motif de l'hypothétique dénonciation est complètement indépendant de la bonne volonté de la collectivité, la résiliation étant justifiée dans le cas d'une « *aggravation du risque en cours de contrat* »¹⁵. A ce propos, et à la lumière du changement climatique, qu'advient-il de la notion d'aggravation des risques ?

Il a été possible de constater que le rapport qu'entretiennent les assureurs avec les collectivités sont plus ou moins frontaux, les deux ayant des capacités relativement similaires quant à la dénonciation d'un contrat. Cependant, si la personne publique peut résilier unilatéralement un contrat administratif, c'est bien sous le motif de l'intérêt général, justification inconnue de l'assureur qui, lui, à seulement à mettre en avant l'argument de sa protection économique. De la sorte, on assiste à une « *confrontation de deux mondes, aux objectifs diamétralement opposés, créant un mélange de règles et laissant persister de nombreuses interrogations* »¹⁶. Ainsi, *quid* de la bonne continuité de l'action publique en général et des services publics en particulier lorsqu'un assureur oppose une résiliation forcée...

¹³ *La résiliation : fondements et limites*, Légibase Collectivités, 1^{er} décembre 2011, p.1.

¹⁴ *Ibid.*, p. 1.

¹⁵ V. article L. 113-4 du code des assurances.

¹⁶ J.-D. DREYFUS, « Résiliation du marché public d'assurance pour non-paiement de la prime par l'acheteur », AJCT, 2026, p. 34.

II) La jurisprudence administrative en matière assurantielle : l'espoir de l'établissement d'un régime juridique fiable et pérenne

« Une certaine confusion règne encore, mais encore un peu de temps et tout s'éclaircira »¹⁷, tels sont les mots de Paul VALERY qu'il est possible de réemployer pour aborder la jurisprudence administrative en matière de contrats d'assurance. En effet, une des complexités de la question assurantielle réside dans le manque de clarté du régime juridique applicable, notamment sur l'aspect de la résiliation unilatéralement provoquée par l'assureur. Toute la question est de savoir si la personne publique, en considération de la nécessité d'assurer la continuité du service public, peut s'opposer à la résiliation unilatérale de son contrat d'assurance. En effet, il aurait été imaginable qu'eu égard à la mission de la personne publique « il lui faut un droit à sa mesure, il lui faut des « règles spéciales », un droit exorbitant »¹⁸ qui lui aurait permis de contraindre l'assureur à continuer le contrat et, ainsi, à forcer sa volonté. C'est au Conseil d'État, et à son arrêt « *Grand port maritime de Marseille* » rendu le 12 juillet 2023 (n° 469319), que les personnes publiques, et les collectivités territoriales spécifiquement, doivent la possibilité d'exiger des conditions cumulatives pour que prenne effet la résiliation unilatéralement provoquée par l'assureur. En effet, les juges du Palais Royal sont venus réaffirmer les dispositions de l'article L.113-12 du code des assurances, lequel dispose que « l'assureur peut résilier le contrat à l'expiration d'un délai d'un an, à la condition d'envoyer une lettre recommandée à l'assuré au moins deux mois avant la date d'échéance du contrat », en indiquant que « ces dispositions sont applicables aux marchés publics d'assurance ». De plus, et là est l'avancée bienvenue, le juge a estimé que : « Il résulte toutefois des principes généraux applicables aux contrats administratifs que lorsque l'assureur entend en faire application pour résilier unilatéralement le marché qui le lie à la personne publique assurée et que le contrat ne prévoit pas un préavis de résiliation suffisant pour passer un nouveau marché d'assurance, cette dernière peut, pour un motif d'intérêt général tiré notamment des exigences du service public dont la personne publique a la charge, s'y opposer et lui imposer de poursuivre l'exécution du contrat pendant la durée strictement nécessaire ». Le Conseil d'État a fixé cette durée d'exécution imposée à douze mois au plus, peu importe que la personne publique ait trouvé, ou non, un nouvel assureur.

¹⁷ P. VALERY, *Variété I*, 1919, éd. Gallimard, coll. « Folio essais », 2005, p. 22.

¹⁸ E. SAILLANT, *L'exorbitance en droit public*, Thèse de doctorat, Université Montesquieu – Bordeaux IV, 2009, p. 12

De cela résulte une apparente conjugaison du code des assurances (résiliation effective) avec le code de la commande publique (possible maintien temporaire de la relation contractuelle pour un motif d'intérêt général). Cet arrêt étant récent, il serait intéressant, le temps passant, de procéder à une analyse rétrospective de la jurisprudence afin de voir à quel point le juge se montrera sensible à la nécessité de maintenir un contrat d'assurance pour un motif d'intérêt général face à un assureur qui, possiblement, peut perdre de l'argent et sera peut-être plus frileux, à l'avenir, à assurer des collectivités territoriales du fait de ce possible maintien forcé des relations contractuelles...

Un autre arrêt récent montre l'actualité de la question de la continuation d'un contrat résilié¹⁹. La haute juridiction a été saisie d'une requête formulée par la commune mahoraise de Tsingoni, laquelle se pourvoyait en cassation à la suite du rejet de sa demande d'injonction à une société d'assurance de poursuivre l'exécution du contrat objet de résiliation. Le Conseil d'État a estimé que la commune ne pouvait solliciter l'intervention du juge des référés mesures-utiles (article L. 521-3 CJA) pour que celui-ci ordonne la reprise du contrat le temps que la commune puisse trouver un nouvel assureur. Effectivement, il est apparu que la résiliation était justifiée par le non-paiement des primes d'assurance par la commune... Par-là même, le juge a-t-il considéré la résiliation comme étant acquise.

De cette façon, et à la lumière des différents éléments exposés, il a été permis de constater que le régime juridique du contrat d'assurance passé avec une collectivité territoriale, exige une conjugaison des différents régimes juridiques applicables et la recherche d'un équilibre délicat dont le juge administratif est le garant.

¹⁹ CE, 24 novembre 2025, *Commune de Tsingoni*, req. n° 504129.