

PROPOSITION DE LOI**DE MME BREATRICE FRESKO-ROLFO,****Cosignée par M. JACQUES RIT.****INSTITUANT UNE OBLIGATION D'ASSURANCE EN MATIERE DE RESPONSABILITE
DECENNALE****EXPOSE DES MOTIFS**

En matière de construction, la Principauté n'est pas assimilable à un simple modèle, réduit à l'extrême, d'un des grands pays qui nous entourent. Sa superficie de seulement 2 kilomètres carrés, comparée à celle de ces pays, ne répond pas au même rapport d'homothétie que le nombre ou les coûts de ses chantiers. En effet, beaucoup d'opérations de construction publiques représentent des investissements de plusieurs centaines de millions d'euros et donc des enjeux considérables. D'ailleurs le projet du nouvel hôpital atteint déjà un coût final prévisionnel correspondant à plus de la moitié du budget annuel de l'État. De manière similaire, il suffit d'évoquer le coût de la construction de la plus importante opération privée des dernières années, l'extension en mer, pour mesurer l'ampleur de cette disproportion.

JR ff.

Une des conséquences d'une telle distorsion d'échelle est, en matière de chantiers publics, le risque important qui pèse sur les finances publiques dans le cas où des vices de construction majeurs rendraient un bâtiment à peine terminé impropre à sa destination. Ce risque, bien que d'un autre ordre, ne serait d'ailleurs pas moins grand si ce genre de problème survenait dans le domaine des grands chantiers privés. Ces considérations pourraient bien entendu être qualifiées d'excessivement pessimistes si des événements récents ne nous les avaient malheureusement pas fait vivre dans toute leur réalité. Nous évoquons là, bien sûr, les travaux de reprise, encore en cours, des grands immeubles domaniaux Jardins d'Apolline et Hélios, en raison d'importantes malfaçons qui les ont rendus inhabitables peu de temps après leur livraison. Dans le cas des Jardins d'Apolline, l'État a déjà dépensé, pour le relogement des familles et la rénovation reconstruction de l'immeuble, près de 55 millions d'euros auxquels s'ajoutent près d'une dizaine de millions d'euros par an de frais et de manque à gagner. Déplorer de tels événements est une réaction légitime, mais il est surtout nécessaire de prendre, sans tarder, des mesures susceptibles d'éviter qu'ils ne se reproduisent et d'en tirer les leçons qui s'imposent. Cette prise de conscience est d'autant plus importante que l'État vient de lancer un ambitieux Plan National pour le logement des Monégasques, avec la perspective d'un grand nombre d'immeubles domaniaux à construire.

Le Gouvernement a procédé, dans cet esprit, à un profond remaniement de l'organigramme des Travaux Publics, afin de le mettre plus en adéquation avec la planification et la conduite des grands chantiers.

Le recours au principe de la maîtrise d'ouvrage déléguée, dans le cadre d'un souhait conjoint du Gouvernement et du Conseil National, devrait ainsi concerner la plupart de ces futurs chantiers d'immeubles d'habitation domaniaux.

Par ailleurs, l'Ordonnance Souveraine n°7.264 du 20 décembre 2018, publiée le 11 janvier 2019, exprime sa volonté de durcir les conditions d'attribution de ses marchés publics. Toutefois, le Conseil National, par sa Proposition de loi n°227, relative à la passation des marchés publics et des concessions de services publics, adoptée le 22 juin 2017, avait exprimé

JR
2 BF

son souhait de franchir une étape encore plus décisive en matière de rigueur et de transparence, et d'en fixer les termes les plus essentiels dans les articles d'une loi. Jugeant que le projet de loi n° 988, issu de cette proposition, réduit à un article unique, dénature et affaiblit sa proposition de loi, le Conseil National a entamé un débat sur ce texte et affirmé sa volonté d'amender ce projet de loi pour lui faire retrouver au moins une part de son esprit initial.

Il est cependant surprenant de constater qu'à l'heure actuelle, ni la loi, ni les textes réglementaires ne prévoient d'obligations, pour les maîtres d'œuvre, les maîtres d'ouvrages ou les maîtres d'ouvrage délégués, de souscrire une assurance couvrant la garantie décennale qui les engage. En effet, le principe de la responsabilité décennale est pourtant un principe ancien, prévu de longue date dans notre code civil à l'article 1630.

L'objet de cette Proposition de loi est d'établir, pour ces acteurs principaux de la construction, une obligation de souscrire une telle assurance, dans l'intérêt de tout un chacun.

Une telle obligation existe d'ores et déjà dans le Code des Assurances français à la suite de plusieurs réformes du régime de la responsabilité décennale. Cette proposition de loi a donc pour objet de s'inspirer des obligations imposées dans le régime législatif de notre voisin, afin d'offrir en Principauté de Monaco, un nouveau degré de protection bénéfique à tous, tout en tenant compte de nos spécificités.

C'est ainsi que, par exemple, dans un souci évident et légitime de préserver l'État de risques financiers majeurs, comme ceux supportés par l'affaire des Jardins d'Apolline, cette Proposition de loi n'a pas retenu de principe dérogatoire à cette obligation d'assurance lorsque l'État intervient en qualité de maître de l'ouvrage, comme cela est le cas dans le régime voisin.

Il ne faudrait cependant pas limiter l'apport de cette proposition de loi à la seule protection de l'État à l'aune des futurs grands chantiers publics. En effet, si ces grands chantiers publics ont évidemment tendance à attirer les projecteurs, il ne faut pas oublier que pour chaque

chantier public, de nombreux chantiers privés sont également à l'œuvre au sein de notre Principauté, et bénéficieront également des apports de cette proposition de loi.

Enfin, il nous semble important de mettre en avant le fait que l'introduction de cette obligation d'assurance n'est en réalité pas une révolution. Sous l'influence de notre voisin français qui a déjà instauré cette obligation depuis de nombreuses années, certains professionnels du secteur ont déjà pour habitude de souscrire des assurances couvrant la garantie décennale ou bien d'exiger contractuellement que les maîtres d'ouvrage souscrivent à de telles assurances avant l'ouverture des chantiers correspondants.

Dès lors, notre proposition de loi n'a pas vocation à bouleverser le secteur de la construction, mais simplement assurer que ce qui n'est pour l'instant qu'un simple choix ou un usage, devienne désormais une obligation qui s'impose à tous, quel que soit la surface financière ou la puissance économique des acteurs économique, conformément au principe fondamental de l'égalité devant la Loi. L'État jouerait ainsi de nouveau son rôle de protecteur, comme il a pu le faire par le passé en imposant, par exemple, une obligation similaire d'assurance en matière de circulation de véhicules terrestres à moteur.

D'un point de vue purement formel, la présente proposition de loi comprend un article unique, visant à insérer au sein du Code Civil des nouvelles dispositions numérotées 1630-1 à 1630-9 consacrant cette nouvelle obligation d'assurance.

Sous le bénéfice de ces observations générales, la présente proposition de loi appelle désormais les commentaires spécifiques ci-après.

◆◆◆

Comme indiqué précédemment, l'article unique de la présente proposition de loi porte création de cette nouvelle obligation de souscription d'assurance par le biais de l'insertion de nouveaux articles du Code Civil, numérotés 1630-1 à 1630-9.

L'emplacement de ces nouveaux articles, directement à la suite de l'article 1630 fait sens, dès lors que celui-ci consacre la responsabilité décennale des architectes et entrepreneurs, donc des Maîtres d'œuvres, dans le cas où un « *édifice construit à prix fait, péricule en tout ou en partie par le vice de la construction, même par le vice du sol* ». Il nous a donc semblé logique de conserver une certaine cohérence dans la teneur de notre Code Civil, en ajoutant à la suite de cet article, les nouvelles dispositions destinées à imposer, tant au maître de l'ouvrage qu'au maître d'œuvre, l'obligation de souscription d'assurance, à défaut d'avoir, comme nos voisins français, un code des assurances dédié à cette problématique.

Concernant le contenu des nouveaux articles du Code Civil, il importe d'insister sur le fait qu'ils introduisent en réalité deux obligations d'assurances distinctes.

En effet, les articles 1630-1 et 1630-2 introduisent la première obligation d'assurance : une obligation d'assurance couvrant directement la responsabilité décennale des maîtres d'œuvre, telle qu'elle résulte de l'article 1630 de notre Code Civil. Le but de cette obligation est simple : s'assurer que les maîtres d'œuvre, par cette assurance devenue obligatoire, soient toujours en mesure de faire face à leur responsabilité dans le cas où elle viendrait à être engagée dans le cadre d'un litige.

Il est vrai que cette obligation d'assurance pourrait paraître superflue au sein de notre Principauté, composée de grandes entreprises de constructions disposant de moyens financiers probablement suffisants pour faire face à d'éventuels sinistres et assumer leurs responsabilités. Cependant, notre tissu économique n'est pas uniquement constitué de ces grandes entreprises, et il nous est apparu de ce fait nécessaire de prendre en compte l'ensemble des acteurs économiques, grands ou petits, afin d'évaluer le risque que présente le manque d'obligation légale d'assurance au sein de la Principauté par rapport aux contraintes qui pourront naître dans

le cadre de son instauration. Nous sommes parvenus à la conclusion que les apports bénéfiques, en termes de sécurité juridique et matérielle, que ce soit pour l'État mais également pour toutes personnes privées, l'emportent grandement sur les inconvénients financiers, c'est-à-dire le coût de souscription de ces assurances, pour les acteurs de la construction. Ce d'autant qu'il semblerait, mais sans garantie à ce stade, que la grande majorité des acteurs économiques intervenant en qualité de maîtres d'œuvre prennent déjà l'initiative de s'assurer contre ce type de risque. Cette proposition de Loi tend donc à généraliser et consacrer ce principe, pour s'assurer une fois encore que tous les acteurs économiques soient soumis aux mêmes obligations et que tous les Maître d'Ouvrage bénéficient aussi des mêmes garanties en cas de sinistre.

Il apparaît également essentiel de nous assurer que cette assurance ne soit pas simplement résiliée une fois le permis délivré et le chantier terminé, mais avant que la période de dix ans soit écoulée. C'est le sens de l'alinéa 2 de l'article 1630-1.

La seconde obligation d'assurance est quant à elle introduite par le futur article 1630-3, et concerne ici ceux que l'on appelle les « maîtres d'ouvrages ». Son objectif n'est cependant pas de faire double emploi avec l'obligation d'assurance prévue par l'article 1630-1 mais bien de la compléter en poursuivant des finalités différentes. En effet, l'assurance prévue aux articles précédents ayant pour but de couvrir la « responsabilité » des architectes et entrepreneurs, elle implique, par définition, que cette responsabilité soit prouvée, ce qui malheureusement peut prendre un certain temps et ce qui, dans le cas de situations particulièrement graves et urgentes, constitue un luxe qu'il est malheureusement impossible de s'accorder.

C'est dans ce contexte qu'entre en jeu l'assurance prévue par notre projet d'article 1630-3. Cette assurance, communément appelée assurance « dommage-ouvrage » a pour but de permettre en amont « *en dehors de toute recherche des responsabilités* » de débloquer urgemment des fonds pour un début rapide des travaux de sécurisation et de réparation des dommages, sans attendre la conclusion d'une procédure de recherche de responsabilité. Ce but s'inscrit en parfaite adéquation avec la position adoptée par l'État dans les événements récents

JR6 BF

des Jardins d'Apolline, à savoir s'assurer que ce ne soit pas des tiers, en l'occurrence les Monégasques, qui supportent les conséquences de dommages dont ils ne sont en rien responsables, dans le cas où des situations similaires viendraient à se reproduire.

La mise en jeu des assurances permettrait ainsi au maître d'ouvrage, donc à l'État dans le cadre des futurs chantiers publics, de ne pas avoir à assumer lui-même les premières dépenses, parfois très conséquentes de ce genre de situation, ce qui ne peut être que bénéfique pour les finances publiques. Mais cela sera également vrai pour des maîtres d'ouvrages privés qui n'ont pas tous les moyens financiers que peut avoir l'État ou certains promoteurs immobiliers.

La mention de « *mandataire du propriétaire de l'ouvrage* » permet également de nous assurer que dans le cas où d'une délégation de maîtrise d'ouvrage, que l'État souhaite voir développer dans le cadre des futurs projets de chantier public, l'obligation d'assurance soit également assumée par le maître d'ouvrage délégué, professionnel et disposant d'une plus grande connaissance du secteur. Il est vrai que dans la pratique, cette mention aurait également pour effet de faire peser sur un maître d'ouvrage délégué, qui serait également maître d'œuvre du projet, une double obligation d'assurance, à la fois par application du futur article 1630-1, relatif aux maîtres d'œuvre, et de l'article 1630-3 relatif aux maîtres d'ouvrage. Cependant, ces deux assurances poursuivant des buts différents et complémentaires, et étant souscrites en des qualités différentes dans une situation très spécifique, ce cumul des obligations n'est pas impossible à accepter.

Il convient cependant de noter que les délais proposés par cet article 1630-3 sont aujourd'hui calqués sur ceux prévus par le régime juridique de notre voisin français. Une consultation avec les professionnels de l'assurance au sein de la Principauté de Monaco pourrait, dans les faits, permettre d'affiner cette proposition, afin d'aboutir à des délais plus en adéquation avec la réalité des assureurs monégasques et de nos spécificités.

TR 7 sf.

Dans le but d'assurer une plus grande protection pour tous, le choix a été fait d'ajouter, par le biais de l'article 1630-4, une obligation pour les personnes concernées par les articles 1630-1 et 1630-3 de justifier de leur souscription lors du dépôt d'une demande d'autorisation de permis de construire ou de démolir. Ce choix, différent de celui pris par nos voisins français lors de l'introduction des mêmes obligations d'assurances, est volontaire et assumé.

En effet, élever la souscription d'une assurance comme pièce nécessaire pour l'obtention d'un permis de construire permettra de s'assurer que tous les futurs chantiers soient valablement assurés, alors qu'une amende qui viendrait sanctionner le défaut d'assurance, quel que soit son montant, pourrait inciter certains acteurs peu scrupuleux, à essayer de « tenter leur chance », en ne souscrivant pas d'assurance et en espérant que tous se passe bien. Faire un tel pari, pour des chantiers impliquant des sommes extrêmement importantes, n'est pas acceptable. Et en tout état de cause, l'existence de cette amende ne poursuivrait pas le même objectif, à savoir la possibilité de remédier au plus vite à d'éventuels sinistres par le déblocage de fonds permettant de faire face à une situation d'urgence ;

Enfin, cet article 1630-4 règle également la question des dispositions transitoires de notre proposition de loi, en soumettant à l'application de ces dispositions uniquement les dossiers de permis de construire qui seront déposés après son entrée en vigueur. Dans l'intervalle, les acteurs concernés, qu'il s'agisse de l'État, des maîtres d'ouvrage ou des maître d'œuvres demeureront libres de souscrire, s'ils l'estiment nécessaire, ce qui est notre sentiment, ce type de police d'assurance ;

L'article 1630-5 quant à lui s'inscrit également dans la même lignée que la volonté de l'État de durcir les conditions d'attributions du marché public. Si nous instaurons une obligation d'assurance, il est normal d'en demander la justification aux candidats aux marchés publics.

Les articles 1630-6 à 1630-8 n'appellent pas de commentaires particuliers dès lors qu'ils ont simplement pour vocation de définir la forme des justifications d'assurance à présenter, à

assurer que l'information soit donnée aux futurs propriétaires des biens de l'existence desdites assurances, et de définir les personnes auprès de qui ce genre de contrat peut être passé.

Enfin, l'article 1630-9 a lui pour but de prévenir l'un des côtés négatifs de la mise en place d'une obligation d'assurance. En effet, la souscription d'une assurance, que ce soit celle prévue à l'article 1630-1 ou celle prévue à l'article 1630-3, ayant vocation à devenir une condition nécessaire et indispensable à l'obtention d'un permis de construire, il ne faut pas que cette obligation devienne un obstacle aux futurs projets, suite à des refus successifs de la part des assureurs. Le risque d'une telle obligation étant que de potentiels maîtres d'ouvrage ou maîtres d'œuvre, qui disposeraient de moyens financiers limités, ne soient pas en mesure de souscrire les contrats d'assurances nécessaires, et donc d'obtenir des permis de construire, au contraire des acteurs principaux du secteur ayant des moyens financiers suffisants et bénéficiant de par leur réputation, de la confiance des assureurs et parfois même de tarifs privilégiés.

Dès lors, et de manière similaire à ce qui a déjà été fait par le passé, lors de l'institution d'une obligation d'assurance en matière de circulation de véhicules terrestres à moteur, par Ordonnance n°666 du 20/07/1959, il nous semble nécessaire de mettre en place une possibilité, en cas de refus de la part des assureurs, de pouvoir saisir une commission de tarification afin de se voir fixer les conditions lui permettant de souscrire les assurances nécessaires. Le but est ainsi d'assurer que notre proposition de loi n'ait pas pour effet de restreindre l'accès aux chantiers aux entreprises de taille importante, disposant de la confiance des assurances en raison de leur moyens financiers conséquents, mais de permettre à toute entreprise de pouvoir avoir sa place dans le tissu économique de la Principauté.



Tel est l'objet de la présente proposition de loi. Cependant, comme nous ne le savons que trop bien, le processus législatif prend du temps. Ainsi, au regard des événements récents et des sommes importantes mises en jeu dans le cadre des futurs projets de chantiers publics, nous ne pouvons qu'inviter le Gouvernement à prendre, d'ores et déjà, ses responsabilités en demandant, dès maintenant, la prise de ces assurances pour les projets futurs.

TR 9 JF

DISPOSITIF

Article unique

Est inséré, après l'article 1630 du Code Civil, les articles 1630-1 à 1630-6 rédigés comme suit :

« Article 1630-1 : *Tout architecte ou entrepreneur, dont la responsabilité peut être engagée sur le fondement de l'article 1630 du code civil, est tenu de couvrir ce risque au moyen d'une assurance préalablement à toute prestation.*

Tout contrat d'assurance souscrit en vertu du présent article est, nonobstant toute stipulation contraire, tenu de comporter une clause assurant le maintien de la garantie pour toute la durée de la responsabilité décennale qui pèse sur la personne assujettie à l'obligation d'assurance.

Article 1630-2 : *Celui qui fait réaliser, pour le compte d'autrui, des travaux de construction doit être couvert par une assurance de responsabilité garantissant les dommages visés à l'article 1630 du code civil et résultant de son fait.*

Il en est de même lorsque les travaux de construction sont réalisés en vue de la vente.

Article 1630-3 : *Toute personne physique ou morale qui, agissant en qualité de propriétaire de l'ouvrage, de vendeur ou de mandataire du propriétaire de l'ouvrage, fait réaliser des travaux de construction, doit souscrire avant l'ouverture du chantier, pour son compte ou pour celui des propriétaires successifs, une assurance garantissant, en dehors de toute recherche des responsabilités, le paiement de la totalité des travaux de réparation des dommages de la nature de ceux dont sont responsables les architectes et les entrepreneurs au sens de l'article 1630.*

L'assureur dispose d'un délai maximal de soixante jours, à compter de la réception de la déclaration du sinistre, pour notifier à l'assuré sa décision quant aux principes de la mise en jeu des garanties prévues au contrat.

Lorsqu'il accepte la mise en jeu des garanties prévues au contrat, l'assureur présente, dans un délai maximal de quatre-vingt-dix jours, à compter de la réception de la déclaration du sinistre, une offre d'indemnité, revêtant le cas échéant un caractère provisionnel et destinée au paiement

des travaux de réparation des dommages. En cas d'acceptation, par l'assuré, de l'offre qui lui a été faite, le règlement de l'indemnité par l'assureur intervient dans un délai de quinze jours.

Lorsque l'assureur ne respecte pas l'un des délais prévus aux deux alinéas ci-dessus ou propose une offre d'indemnité manifestement insuffisante, l'assuré peut, après l'avoir notifié à l'assureur, engager les dépenses nécessaires à la réparation des dommages. L'indemnité versée par l'assureur est alors majorée de plein droit d'un intérêt égal au double du taux de l'intérêt légal en vigueur.

Dans les cas de difficultés exceptionnelles dues à la nature ou à l'importance du sinistre, l'assureur peut, en même temps qu'il notifie son accord sur le principe de la mise en jeu de la garantie, proposer à l'assuré la fixation d'un délai supplémentaire pour l'établissement de son offre d'indemnité. La proposition doit se fonder exclusivement sur des considérations d'ordre technique et être motivée.

Le délai supplémentaire prévu à l'alinéa qui précède est subordonné à l'acceptation expresse de l'assuré et ne peut excéder cent-trente jours.

Article 1630-4 : Les personnes soumises aux obligations prévues par les articles 1630-1 et 1630-3 du présent code doivent justifier qu'elles ont satisfait auxdites obligations lors du dépôt du dossier d'autorisation de permis de construire.

Article 1630-5 : Tout candidat à l'obtention d'un marché public doit être en mesure de justifier qu'il a souscrit un contrat d'assurance destiné à garantir cette responsabilité décennale.

Article 1630-6 : Les justifications prévues aux articles 1630-4 et 1630-5 prennent la forme d'attestation d'assurance jointes au dossier.

Article 1630-7 : Lorsqu'un acte intervenant avant l'expiration du délai de dix ans prévu à l'article 1630 du présent code a pour effet de transférer la propriété ou la jouissance du bien, quelle que soit la nature du contrat destiné à conférer ces droits, à l'exception toutefois des baux à loyer, mention doit être faite dans le corps de l'acte ou en annexe de l'existence ou de l'absence des assurances mentionnées à l'article 1630-5 du présent code. L'attestation d'assurance mentionnée à l'article 1630-6 y est également annexée.

Articles 1630-8 : Les contrats d'assurances prévus aux articles 1630-1 et 1630-3 doivent être souscrits auprès d'une société d'assurance ou d'un assureur agréé par application des dispositions de l'article 7 de la loi n°609 du 11 avril 1956.

Article 1630-9 : Toute personne assujettie à l'obligation d'assurance prévue aux articles 1630-1 et 1630-3 du présent code qui, ayant sollicité la souscription d'un contrat auprès d'une entreprise d'assurance ou d'un assureur dont les statuts n'interdisent pas la prise en charge du risque en cause en raison de sa nature, se voit opposer un refus, peut saisir une commission de tarification dont la constitution et les règles de fonctionnement seront fixées par arrêté ministériel.

La commission de tarification a pour rôle exclusif de fixer le montant de la prime moyennant laquelle l'entreprise d'assurance ou l'assureur intéressé est tenu de garantir le risque qui lui a été proposé. Elle peut, les conditions qui seront fixées par l'arrêté ministériel susvisé, déterminer le montant d'une franchise qui sera à la charge de l'assuré. »



Béatrice FRESKO-ROLFO



Jacques RIT