

REPUBLIQUE FRANCAISE
AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Cour administrative d'appel de Bordeaux
N° 22BX01558

Lecture du mercredi 9 octobre 2024

6ème chambre (formation à 3)

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

La société mahoraise de travaux publics et de construction a demandé au tribunal administratif de Mayotte de condamner l'Etat à lui verser la somme de 355 728,59 euros assortie des intérêts moratoires à compter du 7 septembre 2019 au titre du solde du lot n° 1 " installation de chantier, terrassement, gros œuvre, charpentes métalliques, étanchéité et peintures extérieures " du projet de construction du collège de Ouangani dont elle est titulaire.

Par un jugement n° 2000103 du 8 avril 2022, le tribunal administratif de Mayotte a condamné l'Etat à verser à la société mahoraise de travaux publics et de construction la somme de 6 539,83 euros, assortie des intérêts moratoires à compter du 7 septembre 2019 et jusqu'au 8 octobre 2020 au taux d'intérêt de la principale facilité de refinancement appliquée par la Banque centrale européenne à son opération de refinancement principal la plus récente effectuée avant le 1er juillet 2019 majoré de huit points, et a rejeté le surplus de sa demande.

Procédure devant la cour :

Par une requête et des mémoires, enregistrés le 7 juin 2022, le 7 juillet 2023 et le 5 mars 2024, ce dernier n'ayant pas été communiqué, la société mahoraise de travaux publics et de construction, représentée par Me Cabannes, demande à la cour :

1°) d'annuler le jugement du tribunal administratif de Mayotte du 8 avril 2022 en tant qu'il a rejeté le surplus de sa demande ;

2°) de condamner l'Etat à lui verser la somme de 306 409,87 euros, assortie des intérêts moratoires au taux contractuel à compter du 7 septembre 2019 au titre du solde du lot n° 1 " installation de chantier, terrassement, gros œuvre, charpentes métalliques, étanchéité et peintures extérieures " du projet de construction du collège de Ouangani dont elle est titulaire ;

3°) de mettre à la charge de l'État la somme de 4 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

Sur la régularité du jugement :

- le jugement ne vise ni n'analyse avec les précisions suffisantes les conclusions et moyens des parties comme l'exige l'article R. 741-2 du code de justice administrative.

Sur le bien-fondé du jugement :

- si l'allongement du délai d'exécution de cinq mois de la période de préparation du chantier s'explique par la nécessité, pour le vice-rectorat, qui était pourtant contractuellement tenu par les stipulations de l'article 31.3 du CCAG Travaux d'en faire son affaire personnelle, d'obtenir la mise en compatibilité du plan local d'urbanisme sur la zone des bâtiments n°7 et n°9, indispensable pour permettre la délivrance du permis de construire nécessaire

à leur réalisation, elle est fondée à obtenir la somme globale de 67 936,51 euros au titre des dépenses supplémentaires qu'elle a dû supporter ; elle a rempli les obligations qui étaient attendues d'elle durant la période de préparation du chantier ; les préjudices subis sont justifiés à hauteur de 21 592, 95 euros s'agissant de l'augmentation des dépenses communes pour une durée de cinq mois supplémentaires, à hauteur de 33 000 euros pour l'augmentation des dépenses liées au maintien de l'encadrement de chantier, à hauteur de 13 343, 56 euros en ce qui concerne l'augmentation des dépenses liées au maintien sur site des installations de chantier,

- elle est, en outre, fondée à être indemnisée du préjudice lié à l'allongement des délais d'exécution trouvant son origine dans les modifications importantes apportées au projet par le maître d'ouvrage, la nature et le nombre de ces modifications suffisant à révéler une grave insuffisance constitutive d'une faute, dans l'estimation de ses besoins par le maître de l'ouvrage ; les ordres de service n°4 et n°9 ont, pour le premier, modifié l'ordre de réalisation de la tranche ferme du marché portant sur la réalisation des bâtiments n°7 et n°9 et de la tranche optionnelle prévoyant la construction du bâtiment n°8 et, pour le second, conduit à une réception partielle par bâtiment nullement prévue par les stipulations de l'article 9.2.1 du CCAP du marché ; ces fautes ont engendré des frais de déplacements des installations de chantier et de nettoyage, pour un montant total de 7 191,62 euros, dont elle est fondée à obtenir le paiement ;

- les mouvements sociaux qu'a connus l'île de Mayotte au cours de la période du 28 février au 12 avril 2018 lui ouvrent droit, sur le fondement de l'article 18.3 du CCAG Travaux, à l'indemnisation, à hauteur de la somme totale de 143 013,82 euros, du préjudice subi au titre de l'immobilisation du matériel, du personnel de chantier qu'elle n'a pas pu réaffecter sur d'autres chantiers et de l'augmentation des dépenses communes ; ce préjudice est justifié par une attestation du 30 juin 2021 de son directeur administratif et financier, par un devis du 1er octobre 2018 dont le tribunal n'a pas tenu compte, par une attestation relative aux coûts unitaires des personnels et par une attestation de son assureur ;

- elle est également en droit de prétendre à l'indemnisation de la perte d'industrie, à hauteur de 62 337,62 euros, de la perte de productivité et de la perte de production ;

- elle est en droit de percevoir les intérêts moratoires dus sur le solde du marché d'un montant de 12 567,10 euros à parfaire ;

- elle est fondée à obtenir la somme de 521,22 euros au titre du montant non réglé du décompte général.

Par des mémoires en défense enregistrés le 7 avril 2023 et le 21 septembre 2023, le recteur de Mayotte conclut au rejet de la requête.

Il soutient que la demande d'intérêts moratoires est sans objet, de sorte qu'il n'y a pas lieu d'y statuer, et que les moyens soulevés par la société requérante ne sont pas fondés.

Par une ordonnance du 5 février 2024, la clôture de l'instruction a été en dernier lieu fixée au 6 mars 2024.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- l'arrêté du 8 septembre 2009 portant approbation du cahier des clauses administratives générales applicables aux marchés publics de travaux ;

- le décret n° 2013-269 du 29 mars 2013 ;

- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Caroline Gaillard,
- les conclusions de M. Anthony Duplan, rapporteur public,
- et les observations de Me Yvernès, représentant la société mahoraise de travaux publics et de construction.

Une note en délibéré enregistrée le 23 septembre 2024 a été présentée par la société mahoraise de travaux publics et de construction.

Considérant ce qui suit :

1. La société mahoraise de travaux publics et de construction s'est vu confier, par acte d'engagement du 27 janvier 2017, pour un prix global et forfaitaire de 1 548 403,59 euros hors taxes, le lot n° 1 " installation de chantier, terrassement, gros œuvre, étanchéité et peintures extérieures " du projet de construction du collège de Ouangani réalisé sous maîtrise d'ouvrage du ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche ayant pour mandataire le vice-recteur de Mayotte. Le marché, composé de 13 lots, comprenait, s'agissant de sa tranche ferme, la réalisation de logements de fonctions (bâtiment n° 7) et d'un restaurant complété d'une section pédagogique de formation professionnelle (bâtiment n° 9) et, concernant sa tranche conditionnelle, la construction d'un bâtiment destiné à l'enseignement (bâtiment n° 8). Les travaux ont été réceptionnés avec réserves, pour le bâtiment n° 8, le 11 juin 2018, et pour les bâtiments nos 7 et 9, le 13 mars 2019. Par courrier du 10 juin 2019, la société mahoraise de travaux publics et de construction a adressé au recteur de l'Académie de Mayotte son projet de décompte final arrêtant le montant de ses prestations à la somme de 1 988 347,93 euros et le solde lui restant dû à la somme de 347 458,33 euros. Par un courriel du 5 juillet 2019, le recteur de l'Académie de Mayotte a adressé au titulaire du marché le décompte général du marché, faisant mention d'un solde créditeur de 6 539,63 euros. La société mahoraise de travaux publics et de construction, après avoir accepté ce décompte avec réserves, a adressé un mémoire en réclamation au maître d'ouvrage, par courrier du 30 juillet 2019, dans lequel elle sollicitait, pour un montant total de 303 316,25 euros, l'indemnisation des conséquences de l'allongement du délai d'exécution des travaux de construction des bâtiments nos 7 et 9 (75 128, 13 euros) et de l'impact des mouvements sociaux sur l'île entre le 28 février et le 12 avril 2018 (143 013, 82 euros) ainsi que la réparation des préjudices subis du fait du décalage d'activité de l'année 2017 (78 739, 66 euros) et les intérêts moratoires dus en raison du retard de paiement des acomptes (6 434, 64 euros). En l'absence de réponse à ce mémoire en réclamation, réceptionné le 7 août 2019, une décision implicite de rejet est née le 7 septembre 2019. La société mahoraise de travaux publics et de construction a alors demandé au tribunal administratif de Mayotte de condamner l'Etat à lui verser la somme de 355 728,59 euros assortie des intérêts moratoires à compter du 7 septembre 2019 au titre du solde du lot n° 1 du marché. Par un jugement du 8 avril 2022, ce tribunal a condamné l'Etat à verser à cette société la somme de 6 539,83 euros assortie des intérêts moratoires et a rejeté le surplus de sa demande. La société mahoraise de travaux publics et de construction relève appel de ce jugement en tant qu'il a rejeté le surplus de sa demande qu'elle ramène à la somme de 306 409,87 euros assortie des intérêts moratoires au taux contractuel à compter du 7 septembre 2019.

Sur la régularité du jugement attaqué :

2. Aux termes de l'article R. 741-2 du code de justice administrative : " La décision () contient le nom des parties, l'analyse des conclusions et mémoires ainsi que les visas des dispositions législatives ou réglementaires dont elle fait application. () ".
3. Si la société mahoraise de travaux publics et de construction soutient que les moyens et conclusions des parties n'ont pas été analysés avec une précision suffisante par le tribunal, ce moyen n'est pas assorti de

précisions permettant à la cour d'en apprécier le bien-fondé. Au demeurant, la seule circonstance invoquée selon laquelle le tribunal n'aurait pas retenu l'intégralité des préjudices allégués relève du bien-fondé du jugement et non de sa régularité.

Sur le solde du marché :

En ce qui concerne les conséquences de la désorganisation du chantier :

4. Les difficultés rencontrées dans l'exécution d'un marché à forfait ne peuvent ouvrir droit à indemnité au profit de l'entreprise titulaire du marché que dans la mesure où celle-ci justifie soit que ces difficultés trouvent leur origine dans des sujétions imprévues ayant eu pour effet de bouleverser l'économie du contrat, soit qu'elles sont imputables à une faute de la personne publique commise notamment dans l'exercice de ses pouvoirs de contrôle et de direction du marché, dans l'estimation de ses besoins, dans la conception même du marché ou dans sa mise en œuvre, en particulier dans le cas où plusieurs cocontractants participent à la réalisation de travaux publics.

S'agissant des retards dans le démarrage du chantier :

5. Aux termes de l'article 31.3 du CCAG Travaux " Autorisations administratives : / Le représentant du pouvoir adjudicateur fait son affaire de la délivrance au titulaire des autorisations administratives, telles que les autorisations d'occupation temporaire du domaine public ou privé, les permissions de voirie, les autorisations de survol par grue de propriétés voisines, les ancrages, les permis de construire nécessaires à la réalisation des ouvrages faisant l'objet du marché. / Le représentant du pouvoir adjudicateur et le maître d'œuvre apportent leur concours au titulaire pour lui faciliter l'obtention des autres autorisations administratives dont il aurait besoin, notamment pour disposer des emplacements nécessaires à l'installation des chantiers et au dépôt temporaire des déblais. ". Il résulte de ces stipulations qu'il incombe au maître d'ouvrage de procéder aux démarches relatives à la délivrance des autorisations d'urbanisme nécessaires à la réalisation du projet objet du marché.

6. Aux termes de l'article 19.1 du CCAG travaux : " Le titulaire ne peut se prévaloir d'aucun préjudice si la date, fixée par ordre de service, pour le début de la période de préparation lorsqu'il en existe une, ou de début d'exécution des travaux n'est pas postérieure de plus de six mois à celle de la notification du marché. "

7. S'il résulte de l'instruction que le retard pris pour la délivrance du permis de construire les bâtiments nos 7 et 9 s'est, pour l'essentiel, traduit par un décalage du début de l'exécution des travaux et une prolongation de la période de préparation du chantier initialement fixée au 30 janvier 2017, ce retard n'a pas dépassé le délai de six mois prévu par l'article 19.1 du CCAG travaux auquel ne déroge pas le CCAP sur ce point. Au demeurant, par un avenant signé le 13 mars 2018, les parties sont convenues de supprimer la moins-value de 49 998,86 euros normalement appliquée en cas d'affermissement de la tranche conditionnelle afin de tenir compte de l'impact de la prolongation de la période de préparation liée à la délivrance tardive du permis de construire. Par suite, le tribunal a pu à bon droit rejeter sa demande de condamnation de l'Etat à verser une somme globale de 67 936,51 euros au titre des dépenses de gardiennage, d'entretien et de consommation de fluides, des dépenses liées au maintien de l'encadrement du chantier et de celles liées au maintien sur site des installations de chantier.

S'agissant des modifications dans l'exécution du chantier :

8. La société mahoraise de travaux publics et de construction soutient que les ordres de service nos 4 et 9 présentent un caractère fautif dès lors qu'ils ont, pour le premier, modifié l'ordre de réalisation de la tranche ferme du marché portant sur la réalisation des bâtiments n° 7 et n° 9 et de la tranche optionnelle prévoyant la construction du bâtiment n° 8, et pour le second, conduit à une réception partielle par bâtiment nullement prévue

par les stipulations de l'article 9.2.1 du CCAP du marché.

9. Toutefois, à supposer même que l'émission de ces ordres de service par le maître d'oeuvre soit fautive, elle ne saurait donner lieu à une indemnisation de la part du maître d'ouvrage. Au demeurant, la société requérante, en se bornant à produire, comme en première instance, un devis établi le 19 décembre 2017 avant même la tenue des opérations préalables à la réception organisées les 11 mai et 12 octobre 2018, n'établit pas que les préjudices résultant des frais de déplacement des installations de chantier et de nettoyage présenteraient un lien direct avec les modifications invoquées. C'est dès lors à bon droit que le tribunal a rejeté sa demande de paiement par l'Etat d'une indemnité de 7 191,62 euros à ce titre.

En ce qui concerne les conséquences financières de l'arrêt du chantier en raison des mouvements sociaux :

10. D'une part, aux termes de l'article 18.3 du cahier des clauses administratives générales applicables au litige : " En cas de pertes, avaries ou dommages provoqués sur ses chantiers par un phénomène naturel qui n'était pas normalement prévisible, ou en cas de force majeure, le titulaire est indemnisé pour le préjudice subi, sous réserve : / - qu'il ait pris, en cas de phénomène naturel, toutes les dispositions découlant de l'article 18.2 ; / - qu'il ait signalé immédiatement les faits par écrit. / Aucune indemnité ne peut néanmoins être accordée au titulaire pour perte totale ou partielle de son matériel flottant, les frais d'assurance de ce matériel étant réputés compris dans les prix du marché. ". Aux termes de l'article 1-6.6 du cahier des clauses particulières du marché : " En complément de l'article 18.3 du CCAG, en cas de pertes, avaries ou dommages provoqués sur ses chantiers par un phénomène qui n'était pas naturel qui n'était pas normalement prévisible ou en cas de force majeure, toute indemnisation du titulaire est en outre subordonnée à la preuve que les sommes réclamées n'ont fait l'objet, et ne pouvaient faire l'objet, d'aucun règlement au titulaire par son ou ses assureurs ".

11. La société requérante soutient qu'elle est en droit d'être indemnisée des préjudices résultant de la situation de blocage du chantier consécutive aux mouvements sociaux qu'a connus l'île de Mayotte entre le 28 février et le 12 avril 2018 qui présentaient selon elle les caractéristiques d'un événement de force majeure. Toutefois, dans le contexte social de Mayotte, les mouvements sociaux alors survenus sur l'île ne peuvent être regardés, même au regard de leur durée totale de plus d'un mois et demi, comme constitutifs d'un cas de force majeure, en l'absence d'imprévisibilité.

12. D'autre part, ainsi qu'il a été dit au point 4, dans un marché à forfait, les sujétions imprévues doivent, pour pouvoir donner lieu à indemnisation, avoir bouleversé l'économie du contrat. Or, la somme réclamée d'un montant de 143 013,82 euros au titre du préjudice résultant de l'immobilisation du matériel et du personnel de chantier que la société appelante n'a pas pu réaffecter et de l'augmentation des dépenses communes ne représente que 9,2 % du marché et ne caractérise ainsi pas un bouleversement dans l'économie du contrat.

13. Par suite, la société mahoraise de travaux publics et de construction n'est pas fondée à réclamer une indemnité qui réparerait les conséquences financières de l'arrêt du chantier en raison des mouvements sociaux. En ce qui concerne la perte d'industrie :

14. La société requérante persiste à soutenir en appel qu'elle a subi une perte d'industrie d'un montant de 78 739,66 euros. Toutefois, en se bornant comme en première instance à produire un devis établi le 3 juin 2019 par ses soins, elle ne justifie pas de l'existence d'une perte d'industrie et de productivité. Par suite, le tribunal a pu à bon droit rejeter la demande d'indemnisation présentée à ce titre.

En ce qui concerne la somme restant due :

15. Compte tenu du montant du marché, fixé à la somme totale de 1 548 403,59 euros hors taxes et des sommes d'ores et déjà versées à la société mahoraise de travaux publics et de construction, le tribunal a fixé le

solde du marché à la somme 6 539,83 euros au crédit de la société requérante. En appel, si l'intéressée demande le paiement d'une somme restant due au titre du solde du marché de 521,22 euros, une telle demande, au demeurant justifiée ni dans son principe ni dans son montant, relève d'un litige d'exécution. Par suite, elle ne peut qu'être rejetée.

En ce qui concerne les intérêts moratoires dus sur acomptes :

16. La société requérante sollicite le versement d'une somme globale qu'elle évalue à 12 567,10 euros au titre d'intérêts moratoires résultant de retards de paiement des situations et de retards de paiement de la réclamation. D'une part, contrairement à ce que fait valoir le rectorat en arguant du fait qu'il a réglé la somme de 2 964,24 euros au titre des intérêts moratoires, cette demande n'est pas dépourvue d'objet dès lors qu'en présence, comme au cas d'espèce, d'une contestation du décompte du marché, le principe d'unicité de ce décompte fait obstacle à ce qu'un des éléments ayant vocation à y figurer, tel les intérêts moratoires dus par le maître de l'ouvrage en cas de retard dans les paiements d'acomptes, soit isolé. Toutefois, d'autre part, la société requérante qui se borne à produire un tableau établi par ses soins, n'apporte aucun élément susceptible de remettre en cause le montant des intérêts moratoires.

17. Il résulte de tout ce qui précède que la société mahoraise de travaux publics et de construction n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Mayotte a rejeté sa demande. Par voie de conséquence, ses conclusions présentées sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative doivent également être rejetées.

DÉCIDE :

Article 1er : La requête de de la société mahoraise de travaux publics et de construction est rejetée.

Article 2 : Le présent arrêt sera notifié à la société mahoraise de travaux publics et de construction et à la ministre de l'éducation nationale.

Copie en sera délivrée au recteur de Mayotte.

Délibéré après l'audience du 19 septembre 2024 à laquelle siégeaient :

Mme Karine Butéri, présidente,

M. Stéphane Guéguein, président-assesseur,

Mme Caroline Gaillard, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe, le 9 octobre 2024.

La rapporteure,

Caroline Gaillard

La présidente,

Karine Butéri

La greffière,

Catherine Jussy

La République mande et ordonne à la ministre de l'éducation nationale en ce qui la concerne, et à tous commissaires de justice à ce requis, en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.