

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE LA REUNION**

ep

N° 1900309

REPUBLIQUE FRANÇAISE

SAS VINCI CONSTRUCTION
GRANDS PROJETS
SA BOUYGUES TRAVAUX PUBLICS
SAS DODIN CAMPENON BERNARD
SAS DEMATHIEU BARD CONSTRUCTION

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de La Réunion

M. Banvillet
Rapporteur

(1^{ère} chambre)

Mme Baizet
Rapporteuse publique

Audience du 17 septembre 2024
Décision du 8 octobre 2024

C

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires enregistrés les 7 mars 2019, 17 mai 2022 et 2 février 2024, la société Vinci Construction Grands Projets, la société Bouygues Travaux Publics, la société Dodin Campenon Bernard et la société Demathieu Bard Construction, représentées par Me Balique et Me Cabanes, demandent au tribunal dans le dernier état de leurs écritures :

1°) de condamner la région Réunion à leur verser la somme de 3 627 089 euros hors taxes assortie des intérêts moratoires de droit à compter du 5 décembre 2018 au titre de l'exécution du marché n° MT3 portant sur la construction du viaduc de 5 400 mètres de la nouvelle route du littoral ;

2°) de mettre à la charge de la région Réunion la somme de 20 000 euros au titre des dispositions de l'article 1. 761-1 du code de justice administrative.

Elles soutiennent que :

- elles sont fondées à obtenir l'indemnisation des débours et coûts supplémentaires qu'elles ont supportés du fait des conditions dans lesquelles le terrain de la zone arrière du port (ZAP) Est destiné à accueillir les installations de chantier a été mis à leur disposition et de

l'intervention de l'arrêté interruptif de travaux du maire de la commune du Port du 25 septembre 2015 portant sur la construction de l'usine de préfabrication de voussoirs ;

- d'une part, alors que l'article 4.1.1 du fascicule A du CCTP du marché prévoit que le maître d'ouvrage met à leur disposition une zone de 11 hectares située dans la ZAP en vue d'y implanter les installations générales de chantier et les aires de préfabrication des éléments préfabriqués du viaduc et que l'article 31.3 du CCAG Travaux fait peser sur celui-ci plusieurs obligations en matière d'autorisations administratives, la région s'est bornée à signer une convention avec le département de La Réunion sans se préoccuper des règles d'occupation des sols applicables à ce terrain ; le maître d'ouvrage n'a ainsi mis à disposition qu'à la fin de la période de préparation ces terrains dont le classement à usage de carrière dans le plan local d'urbanisme de la commune du Port ne permettait pas d'y aménager les installations de chantier ; compte tenu des incertitudes sur les limites géométriques du terrain, lesquelles n'ont pu être définitivement levées qu'avec la signature de l'avenant n° 1 entre le département et la région en novembre 2014, les études et méthodes puis l'organisation elle-même des travaux s'en sont trouvées impactées ; par ailleurs, elles n'ont été en mesure d'entreprendre les travaux d'aménagement de ces installations soumises à la réglementation des installations classées pour la protection de l'environnement qu'après révision du plan local d'urbanisme de la commune du Port par délibération de son conseil municipal le 5 août 2015 ;

- elles sont, par conséquent, fondées à obtenir la somme de 1 655 659,34 euros au titre des surcoûts résultant de la modification de l'ordonnancement du planning de réalisation des installations de chantier et des aires de préfabrication des voussoirs elle-même rendue partiellement nécessaire par la mise à disposition partielle et tardive de la ZAP ;

- elles sont également en droit d'obtenir une somme de 337 411,13 euros au titre du retard avec lequel les centrales à béton ont pu être exploitées en août 2015 après modification du plan local d'urbanisme de la zone ;

- d'autre part, elles peuvent prétendre au versement de la somme globale de 1 120 311 euros au titre des frais d'immobilisation des moyens humains et matériels, de la perte de productivité et du coût d'établissement d'un dossier de permis de construire qu'elles ont subis du fait de l'interruption des travaux entre les 25 septembre et 6 octobre 2015.

Par un mémoire en défense, enregistré 19 janvier 2023, la région Réunion, représentée par Me K'Jan, doit être regardée comme concluant :

1°) au rejet de la requête ;

2°) à ce que soit mise à la charge de la société Vinci Construction Grands Projets une somme de 5 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- à titre principal, les conclusions indemnitaires sont irrecevables au regard des règles de forclusion déterminées à l'article 3.8 du cahier des clauses particulières du marché ;

- à titre subsidiaire, aucun des moyens de la requête n'est fondé.

Par ordonnance du 15 mars 2024, la clôture de l'instruction a été prononcée avec effet immédiat en application des articles R. 611-11-1 et R. 613-1 du code de justice administrative.

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 code de justice administrative.

Le président du tribunal a désigné Mme Baizet, première conseillère, pour exercer les fonctions de rapporteure publique, en application des dispositions de l'article R. 222-24 du 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 M. Banvillet, premier conseiller,
- les conclusions de Mme Baizet, rapporteure publique,
- et les observations de Me Balique et Me Couette, substituant Me Cabanes, représentant les sociétés requérantes et les observations de Me K'Jan représentant la région Réunion.

Considérant ce qui suit :

1. La région Réunion a engagé le projet de « Nouvelle Route du Littoral » et décidé de la construction d'une infrastructure routière de 12,5 kilomètres entre l'entrée ouest de la commune de Saint-Denis et la commune de La Possession composée de tronçons de digues et de deux viaducs de 5 400 mètres et de 240 mètres. Par acte d'engagement du 28 octobre 2013, la région Réunion a confié au groupement solidaire composé de la société Vinci Construction Grands Projets, la société Bouygues Travaux Publics, la société Dodin Campenon Bernard et la société Demathieu Bard Construction la réalisation du marché n° MT3 portant sur la réalisation d'un viaduc de 5 400 mètres entre la Grande Chaloupe et Saint-Denis pour un montant de 715 690 332,87 euros toutes taxes comprises. Le 15 octobre 2018, le groupement a adressé à la région Réunion un mémoire en réclamation, d'un montant total de 5 133 083 euros hors taxes, portant sur l'indemnisation des surcoûts dus à l'évolution des conditions de mise à disposition des terrains situés au sein de la zone arrière du port. Par avenant n° 4 du 27 mai 2021, la région Réunion a entendu prendre en compte, pour un montant forfaitaire de 515 375 euros hors taxes, les surcoûts résultant des difficultés d'accessibilité à cette zone. La société Vinci Construction Grands Projets, la société Bouygues Travaux Publics, la société Dodin Campenon Bernard et la société Demathieu Bard Construction demandent, dans le dernier état de leurs écritures, la condamnation de la région Réunion à leur verser la somme de 3 627 089 euros hors taxes au titre des débours et coûts supplémentaires qu'elles ont supportés du fait, d'une part, du retard de mise à disposition du terrain de la zone arrière du port (ZAP) et, d'autre part, de l'intervention de l'arrêté interruptif de travaux du maire du Port du 25 septembre 2015.

Sur les conclusions indemnitaires :

2. Le titulaire du marché a droit à l'indemnisation intégrale du préjudice qu'il a subi du fait de retards dans l'exécution du marché imputables au maître de l'ouvrage ou à ses autres cocontractants et distincts de l'allongement de la durée du chantier due à la réalisation des travaux supplémentaires, dès lors que ce préjudice apparaît certain et présente avec ces retards un lien de causalité directe.

En ce qui concerne les conditions de mise à disposition de la zone arrière du port :

3. D'une part, aux termes de l'article 31.3 du cahier des clauses administratives générales applicables aux marchés publics de travaux (CCAG Travaux) dans sa version applicable au marché : « *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* ». Aux termes de 8.4.1 du cahier des clauses administratives particulières du marché portant sur les « Installations de chantier de l'Entrepreneur » : « *En complément de l'article 31 du CCAG travaux, il est précisé que le Maître d'Ouvrage ne met pas à disposition de l'Entrepreneur, pour les installations générales de chantier, les aires de préfabrication, le stationnement du matériel, les dépôts provisoires ou stockage des matériaux, d'autres terrains que ceux de la Zone Arrière du Port tel que défini sur les plan du dossier C du présent dossier. / L'Entrepreneur devra faire son affaire de la location ou de l'acquisition des autres terrains qui lui seront nécessaires. Les terrains situés dans les zones sensibles ou bénéficiant d'un classement particulier (...) qu'ils soient dans l'emprise ou non, ne pourront en aucun cas être utilisés par l'Entrepreneur à quelque fin que ce soit.* »

4. D'autre part, selon l'article 1.2.4 du fascicule A « Prescriptions générales » du cahier des clauses techniques particulières (CCTP) relatif aux « prestations et travaux compris dans le marché » : « *L'entrepreneur devra notamment l'exécution des prestations énumérées ci-après : / 1.2.4.2 1 Installation générale de chantier / « Ces installations générales de chantier comprennent les prestations suivantes : / (...) / Administratif : / - L'ensemble des autorisations administratives à obtenir pour l'installation générale de chantier, les itinéraires de transport, la signalisation, le balisage en mer, les prélèvements en eau : diffusion des projets auprès des administrations et collectivités concernées, ainsi que l'ensemble des démarches nécessaires à l'obtention des autorisations diverses correspondante / (...) / Terrain et foncier : / La recherche, l'acquisition ou la localisation des terrains, éventuellement nécessaires aux installations de chantier, de stockage et de préfabrication conformément aux besoins définis par l'Entrepreneur ; il est rappelé que seuls les terrains dans la Zone Arrière du Port, définies en pièce C9, sont mis à disposition de l'Entrepreneur par le Maître d'Ouvrage (...)* ». Selon l'article 2.1 de ce même fascicule, il appartient au maître d'œuvre et/ou au maître d'ouvrage, en cours de période de préparation, de fournir, sous forme de fichiers informatiques, les plans et listings des « plans des emprises des terrains mis à disposition par le Maître d'Ouvrage pour les installations de chantier ». En outre, en vertu de l'article 2.2.1 du fascicule A du CCTP, il incombe à l'entrepreneur de réaliser les dossiers d'étude de l'installation générale de chantier et l'étude des aires de préfabrifications, des ouvrages provisoires pour la mise à l'eau des éléments préfabriqués, des aires de stockage des pistes d'accès dans un délai de soixante jours à compter de la date de démarrage du délai global d'exécution du marché. Enfin, aux termes de l'article 4.1.1 de ce fascicule : « *Le Maître d'Ouvrage met à disposition de l'Entrepreneur une zone de 11 ha située dans la Zone Arrière du Port (ZAP) Est. La limite de cette zone est précisée sur les plans donnés en annexe C9 du présent dossier de consultation. L'Entrepreneur a obligation de prendre connaissance du site et des conditions d'accès à cette zone. / Si cette surface s'avère insuffisante, l'Entrepreneur se procurera à ses frais, et par accord direct avec les propriétaires et exploitants intéressés, les terrains dont il jugerait avoir besoin pour l'exécution des installations de chantier, des aires de préfabrication, des aires de mise à l'eau des éléments préfabriqués et des aires de stockage (...)* ».

Quant à la mise à disposition partielle et tardive de la zone arrière du port :

5. Les sociétés requérantes, s'appuyant tant sur les stipulations précitées de l'article 4.1.1. du fascicule A du CCTP du marché que sur celles de l'article 31.3 du CCAG Travaux, font valoir que la région Réunion s'est bornée à signer une convention avec le département de La Réunion sans se préoccuper des règles d'occupation des sols applicables à ce terrain. Elles font plus particulièrement valoir que le maître d'ouvrage n'a, en raison des incertitudes sur les limites géométriques du terrain, qui n'ont pu être définitivement levées qu'avec l'établissement de l'avenant n° 1 entre le département et la région en novembre 2014, mis de manière effective à leur disposition ces terrains, dont le classement à usage de carrière dans le plan local d'urbanisme de la commune du Port ne permettait pas d'y aménager les installations de chantier, qu'à la fin de la période de préparation. Ces manquements de la région à ses obligations contractuelles auraient entraîné une modification de l'ordonnancement du planning de réalisation des installations de chantier et des aires de préfabrication des voussoirs, dont le maître d'ouvrage doit indemniser les conséquences.

6. Toutefois, il ne résulte pas des stipulations citées aux points 3 et 4 que la région avait, comme semblent le soutenir les sociétés requérantes, l'obligation de mettre à leur disposition l'ensemble des terrains situés dans la zone arrière du port dès le 27 janvier 2014, date de démarrage de la période de préparation du chantier. En outre, il résulte des pièces versées aux débats que les intéressées ont pu, avec l'accord du maître d'œuvre obtenu au cours de la réunion de chantier n° 2 du 21 février 2014 et ainsi qu'elles l'ont d'ailleurs reconnu dans leur courrier du 11 février 2015, prendre connaissance des terrains au cours du mois de mars 2014 et procéder à des relevés topographiques et aux sondages géotechniques préalables à la réalisation des travaux de réalisation de l'installation générale de chantier. Par ailleurs, alors qu'il résulte des comptes-rendus de réunions de chantier des 17 avril 2014 et 15 mai 2014 que le bornage du terrain, initialement confié au maître d'ouvrage, a finalement été réalisé par les requérantes, ces dernières n'établissent ni même n'allèguent s'être trouvées dans l'impossibilité d'y procéder à partir du plan au format DWG (*drawing*) que le maître d'œuvre avait la charge de leur adresser. Par la suite, il ne résulte pas de l'instruction, et notamment du contenu du courrier du 1^{er} septembre 2014 que les requérantes auraient, en réponse à l'ordre de service n° 12 du 11 août 2014 de démarrage des travaux relatifs aux installations de chantier et aux aires de préfabrication situées dans la ZAP, émis des réserves particulières sur les limites du terrain dont le détail était, selon les mentions non contestées de cet ordre de service, fourni dans le plan d'implantation transmis le 27 mai 2014 par le maître d'ouvrage. Enfin, alors qu'il résulte de l'instruction et en particulier du courrier d'accompagnement adressé le 26 novembre 2014 par la présidente du département de la Réunion adressé au président de la région que l'avenant, justifié par l'exploitation limitée de la zone en raison de la neutralisation des talus en partie sud, porte sur la mise à disposition d'une voie d'accès privative permettant de relier directement le Port Est, les requérantes n'allèguent aucune considération technique solide permettant d'établir l'existence d'incertitudes les ayant privées de la possibilité d'envisager dès le départ une étude globale de la zone puis de réaliser d'un seul tenant les travaux de terrassement et des voiries et réseaux divers (VRD). Dans ces conditions, le retard de cinq mois et demi sur les travaux relatifs aux infrastructures de chantier dont les requérantes réclament l'indemnisation des conséquences apparaît directement imputable à un choix de programmation prévisionnelle de travaux particulièrement optimiste et ambitieux dans lequel elles envisageaient un démarrage effectif des travaux le 1^{er} avril 2014. Elles ne sont, dès lors, pas fondées à demander la condamnation de la région Réunion à leur verser une somme de 1 655 659,34 euros au titre des surcoûts résultant de la modification de l'ordonnancement du planning de réalisation des installations de chantier et des aires de préfabrication des voussoirs.

Quant au retard de l'exploitation de la centrale à béton :

7. Il résulte des dispositions contractuelles citées aux points 3 et 4, et en particulier des articles 31.3 du CCAG Travaux et 1.2.4.2 du fascicule A du CCTP du marché, que l'obtention des autorisations administratives nécessaires à la réalisation de l'installation générale de chantier incombait aux requérantes et non au maître d'ouvrage à qui revenait uniquement la charge de les accompagner dans l'obtention desdites autorisations. Il résulte au demeurant de l'instruction, et notamment des comptes-rendus versés aux débats, qu'au cours des réunions de chantier des 6 et 21 février 2014 et du 3 avril 2014, il a été rappelé à plusieurs reprises au mandataire du groupement qu'il se trouvait dans l'obligation de mener l'ensemble des démarches pour obtenir toutes les autorisations pour ses installations, y compris celles sur les terrains mis à disposition par le maître d'ouvrage et il a été d'ailleurs porté à son attention que les délais d'instruction des demandes d'autorisation pouvaient être longs. En dépit de ces alertes, de la tenue de plusieurs réunions en présence des services de la direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL) de La Réunion, au cours desquelles leur attention a été attirée sur l'incompatibilité de certains équipements de l'installation de chantier avec les règles d'urbanisme applicables, puis d'un ordre de service n° 7 du 19 juin 2014 les rappelant à leurs obligations en la matière, les requérantes n'ont en définitive déposé que le 18 juillet 2014 une demande d'enregistrement au titre de la réglementation sur les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) de centrales à béton et de l'installation de préfabrication d'éléments en béton et, par courrier du 11 août suivant, demandé à la région Réunion de bien vouloir se rapprocher de la commune du Port pour engager la procédure de modification de son plan local d'urbanisme. Il n'est, dans le cadre de la présente instance, ni établi ni même allégué que le maître d'ouvrage aurait manqué à la seule obligation à laquelle il était tenu, qui était celle d'apporter son concours au groupement, ni qu'il serait, dans ce cadre, responsable du retard avec lequel est intervenue la modification du plan local d'urbanisme de la commune du Port nécessaire à la délivrance de l'autorisation au titre de la législation des ICPE finalement intervenue le 11 septembre 2015. Par suite, les sociétés requérantes, qui se sont par ailleurs montrées particulièrement négligentes dans la constitution de leur dossier de demande, ne sont pas fondées à demander la condamnation de la région Réunion à les indemniser des surcoûts résultant du retard avec lequel elles ont été en mesure d'exploiter la centrale à béton. Les conclusions tendant au versement d'une somme de 337 411,13 euros à ce titre doivent, dès lors, être rejetées.

En ce qui concerne les conséquences de l'interruption des travaux par le maire de la commune du Port :

8. Aux termes de l'article L. 480-1 du code de l'urbanisme dans sa rédaction en vigueur à la date de l'arrêté du 25 septembre 2015 : « *Les infractions aux dispositions des titres Ier, II, III, IV et VI du présent livre sont constatées par tous officiers ou agents de police judiciaire ainsi que par tous les fonctionnaires et agents de l'Etat et des collectivités publiques commissionnés à cet effet par le maire ou le ministre chargé de l'urbanisme suivant l'autorité dont ils relèvent et assermentés. Les procès-verbaux dressés par ces agents font foi jusqu'à preuve du contraire. / Les infractions visées à l'article L. 480-4 peuvent être constatées par les agents commissionnés à cet effet par le ministre chargé des monuments historiques et des sites, et assermentés, lorsqu'elles affectent des immeubles compris dans un secteur sauvegardé ou soumis aux dispositions législatives du code du patrimoine relatives aux monuments historiques ou aux dispositions législatives du code de l'environnement relatives aux sites et qu'elles consistent, soit dans le défaut de permis de construire, soit dans la non-conformité de la construction ou des travaux au permis de construire accordé. Il en est de même des infractions aux prescriptions établies en application des articles L. 522-1 à L. 522-4 du code du patrimoine. / Lorsque l'autorité administrative et, au cas où il est compétent pour délivrer les autorisations, le maire ou le*

président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent ont connaissance d'une infraction de la nature de celles que prévoient les articles L. 160-1 et L. 480-4, ils sont tenus d'en faire dresser procès-verbal. »

9. Il résulte de l'instruction que pour prononcer, par arrêté du 25 septembre 2015, l'interruption des travaux, le maire de la commune du Port s'est fondé sur la circonstance que la construction d'une centrale à béton dans l'emprise de la zone arrière du port constituait une infraction aux dispositions de l'article L. 480-4 du code de l'urbanisme. Il ne résulte pas de l'instruction et n'est d'ailleurs pas soutenu qu'un tel motif trouverait son origine dans un manquement contractuel ou même un agissement du maître d'ouvrage. Dans ces conditions, les préjudices que les sociétés requérantes soutiennent avoir subis du fait de l'interruption du chantier entre le 25 septembre et le 6 octobre 2015, à les supposer établis, sont exclusivement imputables à l'Etat au nom duquel le maire de la commune du Port agissait. Les conclusions tendant à la condamnation de la région Réunion au versement de la somme de 1 120 311 euros à ce titre ne peuvent, dès lors, qu'être rejetées.

10. Il résulte de tout ce qui précède et sans qu'il soit besoin de se prononcer sur l'application de l'article 3.8 du cahier des clauses administratives particulières du marché, que la société Vinci Construction Grands Projets, la société Bouygues Travaux Publics, la société Dodin Campenon Bernard et la société Demathieu Bard Construction ne sont pas fondées à demander la condamnation de la région Réunion à leur verser une somme de 3 627 089 euros hors taxes assortie des intérêts moratoires de droit à compter du 5 décembre 2018.

Sur les frais liés au litige :

11. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mis à la charge de la région Réunion, qui n'est pas la partie perdante, le versement à la société Vinci Construction Grands Projets, la société Bouygues Travaux Publics, la société Dodin Campenon Bernard et la société Demathieu Bard Construction d'une somme au titre des frais exposés par elles et non compris dans les dépens. Il y a lieu, en revanche, de faire application de ces dispositions et de mettre à la charge de la société Vinci Construction Grands Projets une somme de 3 000 euros au titre des frais exposés par la région Réunion et non compris dans les dépens.

D E C I D E :

Article 1^{er} : La requête des sociétés Vinci Construction Grands Projets, Bouygues Travaux Publics, Dodin Campenon Bernard et Demathieu Bard Construction est rejetée.

Article 2 : La société Vinci Construction Grands Projets versera à la région Réunion une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à la société Vinci Construction Grands Projets, à la société Bouygues Travaux Publics, à la société Dodin Campenon Bernard, à la société Demathieu Bard Construction et à la région Réunion.

Délibéré après l'audience du 17 septembre 2024, à laquelle siégeaient :

Mme Khater, présidente,
M. Banvillet, premier conseiller,
M. Lassaux, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe du tribunal le 8 octobre 2024

Le rapporteur,

La présidente,

M. BANVILLET

A. KHATER

La greffière,

E. POINAMBALOM

La République mande et ordonne au préfet de La Réunion en ce qui le concerne ou 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.

Pour expédition conforme,
P/la greffière en chef
La greffière,

E. POINAMBALOM