

JURISPRUDENCE							
SOURCE	LEGIFRANCE	N°	/	DATE	/	PAGE	/
AUTEUR	CONSEIL D'ETAT						
NATURE	Arrêt	N°		247277	DATE		26/9/2007
AFFAIRE	SOCIETE PROCEDES ET MATERIELS DE CONSTRUCTION						

Vu la requête sommaire et le mémoire complémentaire, enregistrés les 27 mai et 4 septembre 2002 au secrétariat du contentieux du Conseil d'État, présentés pour la SOCIETE PROCEDES ET MATERIELS DE CONSTRUCTION, représentée par Me Gilles Pellegrini, mandataire judiciaire à la liquidation des entreprises, demeurant 4, le Parvis de Saint-Maur à Saint-Maur-des-Fossés (94100) ; la SOCIETE PROCEDES ET MATERIELS DE CONSTRUCTION demande au Conseil d'État :

1°) d'annuler l'arrêt du 28 mars 2002 par laquelle la cour administrative d'appel de Bordeaux a rejeté son appel contre le jugement du 2 décembre 1997 par lequel le tribunal administratif de Basse-Terre a rejeté sa demande tendant à la condamnation de la commune de Gourbeyre à lui verser la somme de 5 835 400 francs (889 601 euros), assortie des intérêts au taux légal ;

2°) réglant l'affaire au fond, de condamner la commune de Gourbeyre à lui verser la même somme, assortie des intérêts au taux légal ;

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

Vu les autres pièces du dossier ;
Vu le code des marchés publics ;
Vu le code de l'urbanisme ;
Vu le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Alban de Nervaux, Auditeur,
- les observations de la SCP Coutard, Mayer, avocat de la SOCIETE PROCEDE ET MATERIEL DE CONSTRUCTION et de la SCP Nicolaÿ, de Lanouvelle, avocat de la commune de Gourbeyre,
- les conclusions de M. Nicolas Boulouis, Commissaire du gouvernement ;

Considérant que la SOCIETE PROCEDES ET MATERIELS DE CONSTRUCTION se pourvoit en cassation contre l'arrêt du 28 mars 2002 par lequel la cour administrative d'appel de Bordeaux a rejeté son recours contre le jugement du 2 décembre 1997 par lequel le tribunal administratif de Basse-Terre a rejeté sa demande tendant à la condamnation de la commune de Gourbeyre à lui verser la somme de 5 835 400 francs (889 601 euros), assortie des intérêts au taux légal, en réparation de divers préjudices qu'elle estime avoir subis à la suite de l'abandon, par cette commune, d'un programme de construction de « logements évolutifs sociaux » et de la résiliation d'un contrat de bail dont elle était titulaire ;

Sur l'arrêt attaqué en tant qu'il rejette comme portées devant un ordre de juridiction incompétent pour en connaître les conclusions de la SOCIETE PROCEDES ET MATERIELS DE CONSTRUCTION tendant à ce que la commune de Gourbeyre soit condamnée à l'indemniser des conséquences dommageables de la résiliation du contrat de bail du 17 août 1990 :

Considérant que la cour administrative d'appel de Bordeaux, qui a relevé que le contrat de bail conclu le 17 août 1990 entre la commune de Gourbeyre et la SOCIETE PROCEDES ET MATERIELS DE CONSTRUCTION portait sur un terrain appartenant au domaine privé de la commune et ne comportait aucune clause exorbitante du droit commun, n'a pas commis d'erreur de droit en déduisant de ces constatations que la juridiction administrative était incompétente pour connaître des conditions de la résiliation de ce contrat, lequel, alors même qu'il avait été conclu en vue de permettre l'installation d'une usine de fabrication de composants en béton devant être utilisés pour la construction de « logements évolutifs sociaux », ne saurait être regardé comme faisant participer la société à l'exécution de travaux publics ;

Sur l'arrêt attaqué en tant qu'il rejette les conclusions de la SOCIETE PROCEDES ET MATERIELS DE CONSTRUCTION tendant à ce que la commune de Gourbeyre soit condamnée à l'indemniser des conséquences dommageables de l'abandon du programme de construction de « logements évolutifs sociaux » :

Sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête ;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que, par un courrier du 19 juin 1990, faisant suite à une lettre datée du même jour par laquelle le gérant de la SOCIETE PROCEDES ET MATERIELS DE CONSTRUCTION, avec laquelle la commune de Gourbeyre était en pourparlers depuis plusieurs semaines, s'inquiétait de n'avoir « toujours pas reçu d'ordre de service venant confirmer les commandes verbales exprimées », le maire de la commune a fait savoir à l'intéressé, par le biais d'une société dénommée « Société caraïbienne d'études », que « le programme triennal de reconstruction des logements qui lui a(vait) été remis constitu(ait) l'ordre de service et d'engagement de la municipalité de Gourbeyre » ; que le maire a ensuite adressé au gérant de la SOCIETE PROCEDES ET MATERIELS DE CONSTRUCTION, sous le timbre de l'« Association pour la protection du patrimoine et de l'environnement de Gourbeyre », un courrier, daté du 23 octobre 1990 et intitulé « ordre de service à l'entrepreneur », l'invitant « à réaliser les programmes de construction de logements sociaux suivant les quantités définies ci-dessous », à savoir 50 logements pour un total de 7 329 345 francs taxes comprises ; qu'en égard tant aux termes dans lesquels ces courriers sont rédigés qu'au contexte dans lequel ils sont intervenus, la cour administrative d'appel de Bordeaux en a dénaturé la portée en jugeant qu'ils ne pouvaient être regardés comme comportant des promesses ou engagements ; que la SOCIETE PROCEDES ET MATERIELS DE CONSTRUCTION est fondée à demander, pour ce motif, l'annulation de l'arrêt attaqué en tant qu'il statue sur ses conclusions tendant à ce que la commune de Gourbeyre soit condamnée à l'indemniser des conséquences dommageables de l'abandon du programme de construction de « logements évolutifs sociaux », ainsi que sur les frais non compris dans les dépens ;

Considérant qu'aux termes de l'article L. 821-2 du code de justice administrative, le Conseil d'Etat, s'il prononce l'annulation d'une décision d'une juridiction administrative statuant en dernier ressort, peut « régler l'affaire au fond si l'intérêt d'une bonne administration de la justice le justifie » ; que, dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de régler l'affaire au fond dans les limites de l'annulation prononcée ;

Sur la responsabilité :

Considérant qu'il résulte de l'instruction que, ainsi qu'il a été dit plus haut, le maire de la commune de Gourbeyre a fait savoir au gérant de la SOCIETE PROCEDES ET MATERIELS DE CONSTRUCTION, par un courrier du 19 juin 1990, que « le programme triennal de reconstruction des logements qui lui a(vait) été remis constitu(ait) l'ordre de service et d'engagement de la municipalité de Gourbeyre » ; que ce courrier a été suivi, le 20 juillet suivant, par l'envoi d'un document comportant la ventilation entre les différents lotissements des 140 « logements évolutifs sociaux » à construire sur le territoire de la commune de Gourbeyre ; que, le 17 août 1990, la commune a consenti à la SOCIETE PROCEDES ET MATERIELS DE CONSTRUCTION un bail sur un terrain situé dans une zone artisanale en vue d'y installer une usine de fabrication de composants en béton devant être utilisés pour la construction de « logements évolutifs sociaux » ; que le maire a ensuite adressé au gérant de la SOCIETE PROCEDES ET MATERIELS DE CONSTRUCTION, sous le timbre de l'« Association pour la protection du patrimoine et de l'environnement de Gourbeyre », un courrier, daté du 23 octobre 1990 et intitulé « ordre de service à l'entrepreneur », l'invitant « à réaliser les programmes de constructions de logements sociaux suivant les quantités définies ci-dessous », à savoir 50 logements pour un total de 7 329 345 francs taxes comprises ; que, par un courrier du 14 décembre 1990, le maire a indiqué à la même société avoir « donné toutes instructions pour que (lui) soit délivré dès aujourd'hui un permis de construire provisoire, (lui) permettant ainsi de mener à bien la construction de (son) usine, préalable à la mise à disposition des terrains d'assiette pour la réalisation des lotissements », puis lui a fait parvenir une note, datée du 20 décembre suivant et rédigée sur un papier à en-tête de l'« Association pour la protection du patrimoine et de l'environnement de Gourbeyre », « certifiant » que la société bénéficierait « d'une avance pour lui permettre de démarrer les travaux de construction de logements » ; que, toutefois, au début de l'année 1991, et notamment par un courrier du 21 février 1991, le maire de la commune de Gourbeyre a indiqué à la SOCIETE PROCEDES ET MATERIELS DE CONSTRUCTION que, compte tenu du prix trop élevé de ses prestations, celle-ci n'envisageait plus de lui confier la construction des logements en cause ;

Considérant, d'une part, que le courrier du 19 juin 1990 n'a pu, en l'absence d'accord, à ce stade, sur les éléments essentiels du contrat, et faute du respect de toute formalité de passation, faire naître un marché de travaux publics ; que, toutefois, le maire de la commune de Gourbeyre a, en incitant ainsi la SOCIETE PROCEDES ET MATERIELS DE CONSTRUCTION à exposer des dépenses sans qu'un marché régulier ait été préalablement

conclu, commis une faute de nature à engager la responsabilité de la commune ; que si, par elle-même, la décision de consentir à la même société le bail du 17 août 1990 ne peut être regardée comme comportant l'engagement de lui confier les travaux de construction des logements en vue desquels devait être édifée sur le terrain donné à bail une usine de fabrication de composants en béton, le maire a également commis une faute de nature à engager la responsabilité de la commune en incitant cette société, par le courrier du 14 décembre 1990 mentionné plus haut, à engager les travaux de construction de l'usine en cause en l'absence même de permis de construire ;

Considérant, d'autre part, que, si la commune fait valoir que le courrier du 23 octobre 1990 émane de l'« Association pour la protection du patrimoine et de l'environnement de Gourbeyre », personne morale de droit privé distincte de la commune, et s'il ne résulte pas de l'instruction que, eu égard à son organisation et à ses modalités de financement, cette association puisse être regardée comme ayant agi pour le compte de la commune, la SOCIETE PROCEDES ET MATERIELS DE CONSTRUCTION a pu légitimement croire qu'il en allait ainsi, dès lors que ce courrier était signé par le maire de Gourbeyre en cette seule qualité et revêtu du cachet de la mairie, et qu'il avait pour objet de mettre en oeuvre un programme de construction de logements arrêté par la commune ; qu'il en va de même, eu égard aux termes ambigus dans lesquels il est rédigé, du « certificat » du 20 décembre 1990 ; qu'il résulte de l'instruction que l'ambiguïté ainsi entretenue par le maire a été déterminante dans la décision de la SOCIETE PROCEDES ET MATERIELS DE CONSTRUCTION d'engager, sur la base des assurances ainsi données, de nouvelles dépenses en vue de l'exécution des travaux en cause ; qu'en incitant ainsi la SOCIETE PROCEDES ET MATERIELS DE CONSTRUCTION à se fier à ces engagements, qui n'ont finalement pas été honorés par l'association, à la suite d'ailleurs de la décision de la commune elle-même d'abandonner le programme de construction de « logements évolutifs sociaux », le maire a commis une faute de nature à engager la responsabilité de la commune ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que la SOCIETE PROCEDES ET MATERIELS DE CONSTRUCTION est fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Basse-Terre a estimé que la commune de Gourbeyre n'avait commis aucune faute de nature à engager sa responsabilité ;

Considérant, toutefois, que la SOCIETE PROCEDES ET MATERIELS DE CONSTRUCTION a commis, eu égard à sa qualité de professionnel de la construction, une grave imprudence en exposant des dépenses importantes dans les conditions qui ont été rappelées précédemment ; que la commune de Gourbeyre est fondée à demander, pour ce motif, que sa responsabilité soit limitée à hauteur de 30% des conséquences dommageables de ses agissements fautifs ;

Sur le préjudice :

Considérant que la SOCIETE PROCEDES ET MATERIELS DE CONSTRUCTION soutient avoir exposé en pure perte, en raison des agissements fautifs de la commune de Gourbeyre, la somme totale de 2 426 000 francs, dont 576 000 francs au titre de la rémunération du personnel mobilisé sur le dossier, 550 000 francs au titre des missions commerciales effectuées en Guadeloupe, 164 000 francs au titre de frais divers, tels que tirages de plans et brochures, location de voitures et frais de déplacement en Guadeloupe, 721 000 francs au titre d'études techniques et 415 000 francs au titre du matériel de construction de l'usine ; qu'elle évalue en outre à 3 409 400 francs le manque à gagner qu'elle a subi du fait de l'abandon de programmes de construction de logements en Guadeloupe, dont 1 099 400 francs au titre du programme à réaliser dans la commune de Gourbeyre à la suite du courrier du 23 octobre 1990 ; que toutefois la SOCIETE PROCEDES ET MATERIELS DE CONSTRUCTION, qui a démarché plusieurs autres collectivités de Guadeloupe, n'établit pas qu'à l'exception de cette dernière somme, les dépenses invoquées présentent un lien direct avec l'opération qu'elle envisageait de mener avec la commune de Gourbeyre ; qu'en outre, elle n'apporte aucun élément de nature à établir que sa mise en liquidation judiciaire, qui a eu pour effet de l'empêcher d'exécuter des marchés passés avec d'autres collectivités de la Guadeloupe, soit directement liée aux agissements fautifs de la commune de Gourbeyre que, dès lors, elle n'est fondée à demander à cette commune réparation que dans la limite du manque à gagner qu'elle affirme sans être contestée avoir subi du fait de l'inexécution du programme évoqué dans le courrier du 23 octobre 1990 et qui est évalué par elle à 1 099 400 francs (167 602,45 euros) ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède qu'il sera fait une exacte appréciation du préjudice subi par la SOCIETE PROCEDES ET MATERIELS DE CONSTRUCTION en l'évaluant à la somme de 167 602,45 euros qu'ainsi, compte tenu du partage de responsabilités précédemment indiqué, il y a lieu de condamner la commune de Gourbeyre à verser à la SOCIETE PROCEDES ET MATERIELS DE CONSTRUCTION la somme de

50 280,74 euros ; que cette société a droit aux intérêts au taux légal sur cette somme à compter du 26 juillet 1993, date de réception par la commune de sa demande préalable d'indemnité ;

Sur les conclusions tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative

Considérant que ces dispositions font obstacle à ce que soit mise à la charge de la SOCIETE PROCEDES ET MATERIELS DE CONSTRUCTION, qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante, la somme que la commune de Gourbeyre demande au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens ; qu'il y a lieu, en revanche, de faire application de ces dispositions et de mettre à la charge de la commune de Gourbeyre la somme de 3 000 euros au titre des frais de même nature exposés par la SOCIETE PROCEDES ET MATERIELS DE CONSTRUCTION ;

DECIDE :

Article 1er : L'arrêt de la cour administrative d'appel de Bordeaux du 28 mars 2002 et le jugement du tribunal administratif de Basse-Terre du 2 décembre 1997 sont annulés en tant qu'ils statuent sur les conclusions de la SOCIETE PROCEDES ET MATERIELS DE CONSTRUCTION tendant à ce que la commune de Gourbeyre soit condamnée à l'indemniser des conséquences dommageables de l'abandon du programme de construction de « logements évolutifs sociaux », ainsi que sur les frais non compris dans les dépens.

Article 2 : La commune de Gourbeyre versera à la SOCIETE PROCEDES ET MATERIELS DE CONSTRUCTION la somme de 50 280,74 euros, assortie des intérêts au taux légal à compter du 26 juillet 1993.

Article 3 : La commune de Gourbeyre versera à la SOCIETE PROCEDES ET MATERIELS DE CONSTRUCTION la somme de 3 000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Les conclusions de la commune de Gourbeyre tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et le surplus des conclusions de la SOCIETE PROCEDES ET MATERIELS DE CONSTRUCTION sont rejetés.

Article 5 : La présente décision sera notifiée à la SOCIETE PROCEDES ET MATERIELS DE CONSTRUCTION et à la commune de Gourbeyre.