

N° 1902778

---

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

M. C...

---

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Emmanuel Joos  
Rapporteur

---

Le tribunal administratif d'Orléans

Mme Armelle Best-De Gand  
Rapporteuse publique

---

1<sup>ère</sup> chambre

Audience du 18 janvier 2022  
Décision du 22 février 2022

---

39-05-01-03  
C

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires enregistrés le 30 juillet 2019, le 9 décembre 2020 et le 21 janvier 2021, M. A... C..., représenté par Me Meunier, doit être regardé comme demandant au tribunal :

1°) à titre principal, d'annuler le titre exécutoire émis le 8 novembre 2018 par la trésorerie de l'office public de l'habitat (OPH) Tours Habitat, pour un montant de 10 863,18 euros, au titre des pénalités appliquées dans le cadre de l'exécution d'un marché de maîtrise d'œuvre portant sur la réalisation de travaux de mise aux normes et de réaménagement des bureaux du centre national de formation de Tours ;

2°) à titre subsidiaire, de réduire le montant de ces pénalités à la somme symbolique d'un euro ;

3°) de mettre à la charge de l'OPH Tours Habitat la somme de 2 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- lorsque la personne publique émet un titre de recettes pour le recouvrement d'une créance même liée à l'exécution d'un marché public, la simple demande tendant à l'annulation de ce titre peut être introduite sans présentation d'un mémoire en réclamation ; le titre exécutoire émis se rapporte à des sommes ne figurant pas dans le décompte général ; la présente opposition au titre exécutoire n'avait donc pas à être précédée d'un mémoire en réclamation ; par suite, le recours est recevable ;

- le titre contesté a été émis par la trésorerie de l'OPH Tours Habitat alors que le maître d'ouvrage de l'opération est le centre régional des œuvres universitaires et scolaires (CROUS) d'Orléans-Tours ; quand bien même l'OPH Tours Habitat agirait en qualité de délégataire du CROUS d'Orléans, cette délégation n'emporte pas la faculté de recouvrer les créances du maître d'ouvrage public ; par suite, le titre est entaché d'un vice d'incompétence ;

- le titre omet de faire mention de l'identité et de la qualité de l'ordonnateur et il n'est pas signé en méconnaissance des dispositions de l'article L. 1617-5 du code général des collectivités territoriales ;

- alors que les titres exécutoires doivent respecter les exigences posées par l'article 81 du décret du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique, qui s'applique à tous les créanciers publics, le titre en litige omet de faire mention de l'origine précise de la créance ; le montant qu'il vise, égal à 10 863,18 euros, ne correspond ni au montant des pénalités dont l'OPH Tours Habitat entend faire application, ni à celui figurant aux termes du décompte général ; les bases juridiques de ces pénalités ne sont pas davantage mentionnées ;

- l'architecte n'étant débiteur que d'une obligation de moyens, il n'a pas à répondre des carences imputables aux entreprises titulaires des lots techniques ; le retard de présentation des dossiers des ouvrages exécutés est imputable à l'entreprise concernée qui ne lui a pas adressé les éléments d'exécution de son lot ;

- le retard prétendu dans la vérification du projet de décompte final de l'entrepreneur ne figure pas dans la liste des griefs visée par la lettre adressée le 9 octobre 2015 ; au demeurant, il est fait application d'une pénalité courant jusqu'au 6 octobre 2015 alors que le décompte général de la société Euro Peintures 37 a été reçu le 7 juillet 2015 et que ce décompte a été validé ;

- les opérations de réception et de levée des réserves ont été effectuées en temps et en heure ; la date d'émission du formulaire EXE9 de propositions du maître d'œuvre et de décision de levée des réserves par le maître d'ouvrage correspond à l'ultime délai imposé par le maître d'ouvrage délégué ;

- les pénalités de retard résultant du contrat qui atteignent un montant manifestement excessif eu égard au montant du marché peuvent être modérées par le juge selon les circonstances d'exécution du marché ; au cas d'espèce, la prestation de maîtrise d'œuvre a été confiée à un groupement constitué de deux entités ; en fonction des pourcentages de répartition des éléments de mission, le montant du marché qui lui a été attribué s'élève à 49 080,10 euros ; or, les pénalités appliquées s'élèvent à 22 % du montant de cet honoraire ; cette somme est manifestement excessive ; au surplus, le maître d'ouvrage n'allègue, ni ne justifie avoir subi un quelconque préjudice directement lié aux prétendus manquements reprochés.

Par des mémoires enregistrés le 31 décembre 2019 et le 15 décembre 2020, l'OPH Tours Habitat, représenté par Me Fortat, conclut au rejet de la requête et demande au tribunal de mettre à la charge de M. C... une somme de 2 000 euros sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- à titre principal, en application des dispositions de l'article 37 du cahier des clauses administratives générales applicables aux marchés publics de prestations intellectuelles (CCAG PI), qui s'appliquent aux parties conformément aux stipulations de l'article 2.2 du cahier des clauses administratives particulières (CCAP) du marché de maîtrise d'œuvre en litige, tout différend résultant d'un désaccord du titulaire sur les sommes et libellés du décompte de son marché doit faire l'objet d'une lettre de réclamation dans le délai de deux mois à peine de forclusion ; en l'absence de toute réclamation dans le délai de deux mois suivant la notification du décompte intervenue en application de l'article 11.8.2 du CCAG PI, ce dernier devient définitif ; le titulaire du marché ne peut pas profiter du choix de la collectivité de recouvrer sa créance par l'émission d'un titre de recettes pour tenter de contourner l'intangibilité du décompte ; en l'espèce, M. C... n'ayant pas adressé son projet de décompte dans le délai de 45 jours, le décompte du marché de maîtrise d'œuvre lui a été expédié le 15 octobre 2018 et distribué le 18 octobre 2018 ; la requête ayant été formée le 30 juillet 2019 sans formulation d'une lettre de réclamation en méconnaissance des dispositions de l'article 37 du CCAG PI et à l'issue de la date à laquelle le décompte est devenu définitif, elle est irrecevable ;

- la délégation de maîtrise d'ouvrage conclu avec le CROUS a été portée à la connaissance de M. C... tant aux termes de l'acte d'engagement que du CCAP ; s'étant vu confier la gestion financière et comptable de l'opération aux termes du marché de maîtrise d'ouvrage déléguée, l'OPH était donc en qualité de maître d'ouvrage délégué compétent pour recouvrer une créance de pénalités de retard née de l'exécution du marché de maîtrise d'œuvre ;

- les dispositions du code général des collectivités territoriales n'imposent que la seule identification de l'ordonnateur sur l'avis des sommes à payer ; le comptable public n'a pas à signer cet avis ; en l'espèce, le titre fait mention du nom, du prénom et de la qualité de la personne qui a pris la décision d'émettre le titre, à savoir M. E... D..., directeur général de l'OPH Tours Habitat ;

- les dispositions du décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique ont été abrogées ; par suite, le moyen tiré de la méconnaissance de ces dispositions est inopérant ; en tout état de cause, l'avis des sommes à payer mentionne explicitement le libellé du marché de maîtrise d'œuvre, les références du marché de maîtrise d'œuvre et la situation n° 10 qui correspond très exactement au décompte notifié au requérant ; cette situation mentionne explicitement les sommes mises au crédit et au débit de M. C... en faisant apparaître un débit qui correspond précisément à celui visé par le titre exécutoire ; les mentions du titre étaient donc suffisantes pour permettre à son destinataire de comprendre la nature et le montant des sommes à recouvrer ;

- bien que l'acte d'engagement stipule en son article 3 que les dossiers des ouvrages exécutés (DOE) au titre de l'exécution de la phase AOR du contrat de maîtrise d'œuvre devaient être remis dans le délai d'un mois à compter de la date de réception des travaux en application des stipulations de l'article 8.1.1 du CCAP et que la réception des travaux a été prononcée le 16 juin 2015, la remise de ces pièces n'a été effectuée par M. C... que le 27 octobre 2015 et au titre des seuls lots 3, 7 et 9 ; cette remise partielle l'a contraint à solliciter directement des entreprises la communication de leur DOE ; par suite, les pénalités de retard infligées égales à 15 euros par jour de retard, au demeurant cantonnées à 82 jours, sont justifiées ; au surplus, les pénalités appliquées s'appuient sur le marché de maîtrise d'œuvre qui s'impose aux parties ;

- alors qu'en application des stipulations de l'article 9.2 du CCAP, M. C... était tenu dans le cadre de la phase DET de vérifier le projet de décompte final des entreprises pour la confection du décompte général, l'intéressé n'a pas donné suite à la mise en demeure d'avoir à vérifier la facture de solde de l'entreprise Euro Peinture 37 incluant une demande de paiement de travaux supplémentaires adressée le 17 juillet 2015 ; par suite, les pénalités de retard infligées visées par l'article 9.2.2 du CCAP égales à 1/1000<sup>ème</sup> du montant du décompte général, au demeurant cantonnées à 91 jours, sont justifiées ; l'application de ces pénalités entend sanctionner l'inexécution de l'obligation contractuelle de vérification dans le délai imparti ;

- M. C... ayant omis de procéder à la levée des réserves relatives au lot n° 7 de la société Euro Peinture 37, l'OPH a été contraint de se dispenser de l'assistance de l'intéressé pour procéder à la levée des réserves en qualité de maître d'ouvrage délégué ; par suite, les pénalités de retard infligées visées par l'article 14 du CCAG PI égales à 1/3000<sup>ème</sup> par jour de retard, au demeurant cantonnées à 313 jours, sont justifiées ;

- les pénalités contractuelles de retard sont encourues de plein droit sans qu'il n'y ait lieu pour celui qui s'en prévaut de prouver l'existence d'un préjudice quelconque ;

- le pouvoir de modulation des pénalités de retard ne peut être mis en œuvre qu'à titre exceptionnel ; en l'espèce, les pénalités appliquées représentant 15,13 % du montant du marché de maîtrise d'œuvre après avenant et seulement 22 % de la part de ce marché revenant au requérant, le caractère manifestement excessif de ces pénalités n'est pas démontré.

Par ordonnance du 6 janvier 2021, la clôture de l'instruction a été fixée au 20 janvier 2021.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;
- le code des relations entre le public et l'administration ;
- la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 ;
- le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 ;
- 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 M. B...,
- les conclusions de Mme Best-De Gand, rapporteure publique,
- et les observations de Me Catry, représentant M. C..., et de Me Fortat, représentant l'OPH Tours Habitat.

Une note en délibéré présentée par l'OPH Tours Habitat a été enregistrée le 21 janvier 2022.

Considérant ce qui suit :

1. Le centre régional des œuvres universitaires et scolaires (CROUS) d'Orléans-Tours a engagé en 2012 des travaux de mise aux normes et de réaménagement des bureaux du centre national de formation (CNF) au Domaine de la Croix-Montoire à Tours (Indre-et-Loire), dont la maîtrise d'ouvrage déléguée a été confiée à l'office public de l'habitat (OPH) Tours Habitat. Par un acte d'engagement en date du 17 janvier 2013, le groupement composé de M. C..., architecte, et de la société IMC 2 a été chargé de la maîtrise d'œuvre du projet et, par un avenant du 22 mai 2015, cette mission a été étendue à la constitution d'un dossier de demande de classement du Château de la Croix-Montoire. La réception des travaux a été prononcée le 16 juin 2015. Le 15 octobre 2018, l'OPH Tours Habitat a notifié à M. C... le décompte général du marché, comprenant un solde en sa défaveur de 10 863,18 euros TTC dû à l'infliction de pénalités de retard d'un montant de 11 324,50 euros. Le 8 novembre 2018, l'OPH Tours Habitat a émis à l'encontre de M. C... un titre exécutoire d'un montant de 10 863,18 euros afin de recouvrer les pénalités de retard. M. C... demande l'annulation de ce titre.

Sur la fin de non-recevoir opposée en défense :

2. La contestation, devant le juge, d'un titre exécutoire émis par un établissement public local en vue du recouvrement d'une créance née de l'exécution d'un marché, dont la recevabilité est régie par les dispositions de l'article L. 1617-5 du code général des collectivités territoriales, n'est pas subordonnée au respect de la procédure prévue par le cahier des clauses administratives générales applicable aux marchés de prestations intellectuelles (CCAG-PI). Ainsi, quand bien même M. C... n'aurait pas contesté le bien-fondé des pénalités de retard dont il s'agit dans les formes et délais prescrits par le CCAG-PI, cette circonstance est sans incidence sur la recevabilité du recours formé devant le tribunal administratif contre le titre exécutoire mettant à sa charge l'obligation de payer ces pénalités.

Sur les conclusions à fin d'annulation du titre exécutoire :

3. Aux termes de l'article 3 de la loi susvisée du 12 juillet 1985 alors applicable : « (...) le maître de l'ouvrage peut confier à un mandataire, dans les conditions fixées par la convention mentionnée à l'article 5, l'exercice en son nom et pour son compte, de tout ou partie des attributions suivantes de la maîtrise d'ouvrage : / 1° Définition des conditions administratives et techniques selon lesquelles l'ouvrage sera étudié et exécuté ; / 2° Préparation et choix du maître d'œuvre, signature du contrat de maîtrise d'œuvre, après approbation du choix du maître d'œuvre par le maître de l'ouvrage, et gestion du contrat de maîtrise d'œuvre ; / 3° Approbation des avant-projets et accord sur le projet ; / 4° Préparation du choix de l'entrepreneur, signature du contrat de travaux, après approbation du choix de l'entrepreneur par le maître de l'ouvrage, et gestion du contrat de travaux ; / 5° Versement de la rémunération de la mission de maîtrise d'œuvre et des travaux ; / 6° Réception de l'ouvrage et l'accomplissement de tous actes afférents aux attributions mentionnées ci-dessus (...) / Le mandataire représente le maître de l'ouvrage à l'égard des tiers dans l'exercice des attributions qui lui ont été confiées jusqu'à ce que le maître de l'ouvrage ait constaté l'achèvement de sa mission dans les conditions définies par la convention mentionnée à l'article 5 ».

4. Il résulte de l’instruction que le CROUS d’Orléans-Tours a passé courant 2012 une convention de maîtrise d’ouvrage déléguée avec l’OPH Tours Habitat pour la réalisation de travaux de remise aux normes et réaménagement des bureaux du centre national de formation de Tours. L’article 3 du CCAP liant les parties énonce que le mandataire aura notamment pour mission la « gestion du marché de maîtrise d’œuvre », le « versement de la rémunération des maîtres d’œuvre », ainsi que la « gestion financière et comptable de l’opération » et l’article 6-3 de cette convention prévoit expressément qu’ « en fin de mission (...), la maîtrise d’ouvrage déléguée établira et remettra au maître de l’ouvrage un bilan général de l’opération qui comportera le détail de toutes les dépenses et recettes réalisées ». Il résulte de ces stipulations, conformes aux dispositions précitées de la loi du 12 juillet 1985, qui rangent la gestion du contrat de travaux au nombre des attributions susceptibles d’être confiées au mandataire par le maître de l’ouvrage, que les parties ont entendu donner qualité au maître d’ouvrage délégué pour arrêter le solde du marché confié à M. C..., établir et signer le décompte général dudit marché. En revanche, il ne résulte d’aucune de ces stipulations qui délimitent le périmètre des pouvoirs du mandataire que celui-ci se serait également vu consentir par le CROUS d’Orléans-Tours le pouvoir de délivrer un titre exécutoire à l’encontre du titulaire du marché, alors que l’habilitation revendiquée n’entre pas dans le champ des prévisions légales rappelées au point 3. Il en résulte que le titre émis par l’OPH Tours Habitat est, ainsi que le soutient M. C..., entaché d’un vice d’incompétence.

5. Compte tenu de ce qui précède et sans avoir à examiner les autres moyens de la requête, le titre de recettes émis à l’encontre de M. C... le 8 novembre 2018 doit être annulé.

Sur les frais liés au litige :

6. D’une part, les dispositions de l’article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de M. C..., qui n’est pas, dans la présente instance, la partie perdante, une somme au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. D’autre part, dans les circonstances de l’espèce eu égard au caractère définitif du décompte général, sur la base duquel ont été appliquées les pénalités en litige, il n’y a pas lieu de faire droit aux conclusions présentées sur le fondement des mêmes dispositions par M. C... à l’encontre de l’OPH Tours Habitat.

DECIDE :

Article 1<sup>er</sup> : Le titre exécutoire émis le 8 novembre 2018 par l’OPH Tours Habitat à l’encontre de M. C... est annulé.

Article 2 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 3 : Les conclusions de l’OPH Tours Habitat présentées sur le fondement de l’article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à M. A... C... et à l'office public de l'habitat (OPH) Tours Habitat.

Délibéré après l'audience du 18 janvier 2022, à laquelle siégeaient :

Mme Lefebvre-Soppelsa, présidente,  
Mme Vincent, première conseillère,  
M. Joos, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 22 février 2022.

Le rapporteur,

La présidente,

Emmanuel B...

Anne LEFEBVRE-SOPPELSA

La greffière,

Emilie DEPARDIEU

La République mande et ordonne à la préfète d'Indre-et-Loire en ce qui la concerne ou à tous huissiers 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.