



Inspection générale
des affaires sociales
RM2009-051P

Rapport de contrôle sur la gestion des travaux dans les logements de fonction du CHU de Caen

RAPPORT DE L'INSPECTION GÉNÉRALE
DES AFFAIRES SOCIALES

Établi par

Michel DURAFFOURG

Michel-Henri MATTERA

Membres de l'Inspection générale des affaires sociales

- Juin 2009 -

Sommaire

RAPPORT DE CONTROLE SUR LA GESTION DES TRAVAUX DANS LES LOGEMENTS DE FONCTION DU CHU DE CAEN	5
1. INTRODUCTION	5
2. RAPPELS DES FAITS.....	7
2.1. <i>Le CHU de Caen dispose d'un domaine privé composé principalement de logements de fonction</i>	7
2.1.1. L'affectation des logements.....	7
2.1.2. Les travaux	8
2.2. <i>Les décisions relatives aux logements de fonction ont été prises par le directeur général en dehors des procédures applicables</i>	11
2.2.1. Des décisions animées d'un souci d'urgence	11
2.2.2. Un volontarisme excessif.....	11
3. LA NATURE DES TRAVAUX REALISES DANS LES LOGEMENTS DE FONCTION	12
3.1. <i>Par leur nature les travaux réalisés dépassaient le cadre de l'entretien et constituaient une opération sur un ouvrage identifié au sens de la Loi MOP et du Code des marchés publics</i>	12
3.1.1. Une opération	12
3.1.2. Un ouvrage au sens du code des marchés publics et de la loi MOP	13
3.2. <i>Une procédure irrégulière</i>	13
3.3. <i>Des travaux disproportionnés et par certains aspects de somptuaires</i>	13
4. LES MARCHES DE LA DEMARCHE SUIVIE PAR LES RESPONSABLES DU CHU EST IRREGULIERE ..	15
4.1. <i>Maîtrise d'œuvre sont conclus dans des conditions irrégulières</i>	15
4.1.1. L'absence de mise en concurrence pour les dits marchés.....	15
4.1.2. L'exécution des missions du maître d'œuvre	15
4.2. <i>Le mode de réalisation des travaux et des équipements dans les logements de fonction interdit tout suivi pertinent et multiplie les pratiques illégales</i>	16
4.2.1. L'utilisation des marchés de travaux à bons de commande du CHU	16
4.2.2. L'utilisation excessive et illégale du Hors marché	17
5. L'IDENTIFICATION DES RESPONSABILITES.....	17
5.1. <i>La responsabilité du DG paraît accablante</i>	17
5.1.1. L'absence d'information des instances de l'établissement.....	17
5.1.2. Sur le choix du maître d'œuvre	18
5.1.3. Sur sa connaissance du montant réel des opérations et le mode de suivi à la direction générale de ces travaux	22
5.2. <i>La soumission du responsable de la DPI, l'absence d'alerte précoce donnée par le comptable de l'établissement et la DDCCRF est préoccupante</i>	22
5.2.1. La responsabilité des cadres de direction de la DPI	22
5.2.2. L'absence d'alerte donnée par le comptable et la DDCCRF est préoccupante	23
LISTE DES ANNEXES	25
ANNEXE 1 : LETTRE DE MISSION.....	27

ANNEXE 2 : LISTE DES PERSONNES RENCONTREES	29
ANNEXE 3 : MEMOIRE DE M. JOËL MARTINEZ REMIS A LA MISSION EN DATE DU 25 MARS 2009	31
ANNEXE 4 : LISTE DES LOGEMENTS DE FONCTION	133
ANNEXE 5 : PLAN DU 10 AVENUE CLEMENCEAU.....	137
ANNEXE 6 : ANALYSE DES FACTURES	145
ANNEXE 7 : INSTRUCTION DU 30 MAI 2008.....	151
OBSERVATIONS DE MONSIEUR JOSE DA CUNHA	155
OBSERVATIONS DE MADAME CATHERINE MAZE.....	163
OBSERVATIONS ET PIECES JOINTES DE MONSIEUR PATRICK GUY.....	169
OBSERVATIONS ET PIECES JOINTES DE MONSIEUR MARC-FRANÇOIS GUIMBARD	219
OBSERVATIONS DE MONSIEUR JOËL MARTINEZ	231
OBSERVATIONS DU TRESORIER PAYEUR GENERAL.....	239
OBSERVATIONS DU DIRECTEUR DEPARTEMENTAL DU CALVADOS DE LA DRCCRF DE BASSE-NORMANDIE	243
REPONSES DE LA MISSION AUX OBSERVATIONS	257

Rapport de contrôle sur la gestion des travaux dans les logements de fonction du CHU de Caen

1. INTRODUCTION

- [1] Par lettre de mission en date du 17 mars 2009, la ministre de la Santé et des Sports a demandé à l'IGAS de diligenter une mission de contrôle sur le CHU de Caen afin de vérifier la régularité des opérations de travaux effectuées dans le logement du directeur général et dans les autres logements mis à la disposition de l'équipe de direction de l'établissement. Cette mission a été confiée à MM. Michel Duraffourg et Michel-Henri Mattera, membres de l'Inspection Générale des Affaires Sociales
- [2] Monsieur Joël Martinez a été nommé, suite à sa candidature, sur l'emploi fonctionnel de Directeur général du Centre hospitalier universitaire de Caen par arrêté du Ministre de la Santé et des Solidarités le 4 décembre 2006. Fonction qu'il a occupé jusqu'à ce qu'il y soit mis fin, à sa demande, le 11 mars 2009.
- [3] Sur le choix de ce poste Monsieur Joël Martinez écrit dans un dossier remis à la mission IGAS le 25 mars 2009¹ :
- [4] *« A l'issue de huit années de chefferie d'établissement au Groupe Hospitalier du Havre, poste difficile et exigeant s'il en est, j'envisageais une autre mission »*
- [5] Le nouveau directeur général dût prendre à son arrivée, en février 2007, un établissement en crise. L'activité de chirurgie cardiaque s'était interrompue pendant 15 jours en novembre 2006, la problématique de l'amiante (142.000 m² amiantés au CHU) était prégnante, le déficit budgétaire du CHU était déjà important, etc. Ces situations sont invoquées par lui comme étant sources d'une considérable charge de travail. Charge aggravée par une équipe de direction comprenant des collaborateurs de qualité très inégale et par l'immobilisme de l'ancienne direction générale.
- [6] Très vite il va renforcer son équipe en faisant passer le nombre de cadres de direction de 17 personnes le 31 décembre 2006 à 18 personnes le 31 décembre 2007. Malgré des départs ce sureffectif sera maintenu en 2008. Il faut rappeler que l'établissement a des difficultés financières. Ce renforcement est opéré par le recrutement d'un certain nombre d'anciens collaborateurs originaires du Groupe Hospitalier du Havre (GHH), dont une partie est recrutée par voie contractuelle sur des statuts d'ingénieurs. Dès lors et selon les dires même de collaborateurs et d'anciens collaborateurs de Monsieur Joël Martinez, l'équipe de direction du CHU est partagée ; les cadres proches du nouveau directeur général et les autres.
- [7] Le logement de fonction semble avoir été assez rapidement une préoccupation du nouveau directeur général qui précise dans le dossier mentionné plus haut :
- [8] *« Les travaux se sont déroulés du mois d'avril 2007 jusqu'au mois de décembre 2007, date d'aménagement du logement. »*

¹ Ce document figure en annexe 3

- [9] De la date de sa prise de fonction à la date d'aménagement, le directeur général a successivement résidé au Havre dans un logement du GHH puis à Caen dans un logement proche de son futur domicile au 8 avenue Clemenceau. Ce dernier logement ayant fait l'objet, selon la déclaration de la directrice en charge de la direction du patrimoine et des investissements, à l'époque des faits, de travaux de peinture de rafraîchissement pour l'accueillir.
- [10] Le présent rapport rappelle les faits tels qu'ils ont été reconstitués par la mission sur la base des documents relatifs aux opérations et aux entretiens menés avec les responsables de l'établissement, le directeur général ayant été entendu par la mission.
- [11] A partir des engagements recensés, le montant des travaux exécutés a été reconstitué. Il se monte à 1,7M€. Pour les seuls travaux réalisés dans le logement de fonction du directeur général, le montant total avoisine le million d'euros. La nature des travaux a fait l'objet d'un examen attentif, tant sur le plan des procédures au regard des grands principes de la commande publique, que des principes posés par la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 modifiée relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée, ainsi que du code des marchés publics dans sa version applicable à l'époque des faits.
- [12] Dans cette accumulation d'irrégularités, qui ont conduit à de multiples détournements de procédures, la mission considère que la responsabilité du directeur général est accablante.

2. RAPPELS DES FAITS

2.1. *Le CHU de Caen dispose d'un domaine privé composé principalement de logements de fonction.*

[13] Le tableau ci-dessous présente la composition du patrimoine du CHU

Tableau 1 : Composition du patrimoine

	Domaine public hospitalier			Domaine privé		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007
Surfaces foncières (ha et a)			508 530 m ²			340 ha, 90 a
Surfaces bâties (m ² SHON env.)			220 000 m ²			

[14] A l'intérieur de ce patrimoine la part des logements est importante comme le montre le tableau suivant

Tableau 2 : Part du patrimoine affecté aux logements de fonction

	Domaine public hospitalier			Domaine privé		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007
Surfaces bâties (m ² SHON env.)						2 470 m ²

[15] Le CHU de Caen dispose actuellement de 16 logements de fonction. La surface totale de ces logements dont le plus petit est de 75 m² et le plus grand de 266 m² représente un peu plus de 2 470 m² soit une moyenne de 150 m² par logement. Ces logements sont principalement constitués de pavillons dont les plus récents proviennent d'une opération réalisée en 2006 sur la commune de Bieville - Beuville. Parmi ces logements, tous occupés par des cadres de direction de l'hôpital,² cinq sont situés sur un lotissement avenue Clemenceau dans le centre de Caen. C'est dans ce lotissement que se situe le pavillon affecté au directeur général au 10 avenue Clemenceau d'une surface de 266m².

[16] L'annexe 4 donne la liste des logements de fonction et leurs occupants au 23/03/09.

2.1.1. L'affectation des logements

[17] Les logements de fonction correspondent à une spécificité du statut hospitalier qui prévoit la mise à disposition de logements pour nécessité absolue de service. Au CHU de Caen leur affectation a toujours relevé du directeur général. Dans le cadre des mutations liées aux recrutements effectués en 2007, deux logements issus du domaine privé ont été alloués à 2 nouveaux directeurs en charge respectivement des ressources humaines et du secrétariat général ainsi que du plateau technique. Pour trois autres nouveaux cadres des logements de fonction étaient loués.

² Si l'on excepte une concession accordée à l'aumônier dans le plus petit logement

2.1.2. Les travaux

- [18] Les travaux nécessaires à l'entretien des logements de fonction entrent dans les attributions de la direction du Patrimoine et des investissements (DPI). Cependant la décision de réaliser des travaux dans son propre logement a toujours été du ressort du directeur général compte tenu de la sensibilité du sujet.
- [19] La direction responsable des opérations de travaux a mis en place des procédures générales destinées à encadrer les demandes de travaux dont l'architecture est la suivante :
- pour les prestations de moins de 4000€ HT le simple devis d'une entreprise suffit ;
 - entre 4000 et 20 000€ il est d'usage de procéder à une simple mise en concurrence sans publicité sur la base de la production de 3 devis.
- [20] Ces formules sont traditionnellement utilisées par la DPI pour l'ensemble des opérations relevant de l'entretien des locaux du CHU. Elles ne sont pas strictement conformes aux dispositions du code des marchés publics applicables au moment des faits.³ L'article 28 du code des marchés publics autorise seulement l'absence de publicité pour les marchés inférieurs à 4.000€. Elles soulèvent la question de la régularité de procédures pour les opérations comprises entre 4000 et 20.000€ si aucune publicité ni mise en concurrence n'est effectuée ou, plus encore, si l'acheteur se contente d'un seul devis. Or dans les pratiques qui sont ici examinées, un certain nombre d'opérations comprises dans ce seuil ont été effectuées sans mise en concurrence.
- [21] Par ailleurs, le CHU utilise pour ces opérations d'entretien des marchés à bons de commande destinés à financer les opérations d'entretien courant. Ces marchés, dont le montant global est généralement situé en dessous de 210 000€, sont adaptés au souci de disposer de prestataires susceptibles, dans le cadre défini par le marché, d'intervenir sur les sites hospitaliers.
- [22] Globalement sur les logements de fonction, plusieurs marchés à bons de commande sont utilisés. Il s'agit essentiellement de marchés de menuiserie, serrurerie, peinture, maçonnerie, électricité, chauffage et plomberie.
- [23] A supposer que l'utilisation de marchés à bons de commande destinés aux travaux des sites du CHU soit parfaitement conforme pour financer des travaux sur le domaine privé de l'hôpital, les procédures utilisées au CHU de Caen s'appuient sur des procédures des procédures d'achat sur devis en partie irrégulières et des bons de commande.
- [24] Le tableau ci-dessous recense l'ensemble des opérations (hors logement du 10 avenue Clemenceau) en distinguant la procédure choisie pour les années 2007- 2008.

³ Code des Marchés Publics 2006 Décret n°2006-975 du 1^{er} août 2006

Tableau 3 : Montant des travaux effectués sur les logements de fonction du CHU de Caen (hors logement du DG)

Logements	Total des opérations en €	Marchés à bon de commande du CHU	Hors marché à bons de commande
1 rue de la Fontaine Bieville Beauville	41 224,40	3 381,09	37 843,31
20 rue Saint Saens	34 733,01	4 432,77	30 300,24
15 rue Saint Saens	16 132,75	1 759,05	14 373,70
14 rue Saint Saens	20 090,86	1 758,75	18 332,11
6 avenue Clemenceau	3 466,05	3 233,70	232,35
8 avenue Clemenceau	116 981,75	81 166,16	35 815,59
12 avenue Clemenceau	38 726,97	28 418,14	10 308,83
25 rue des Frères Collin	13 611,87	1 571,45	12 040,42
10 rue Antoine Cavelier	317 112,42	226 220,76	90 891,66
34 rue de la Chapelle	16 315,52	16 315,52	aucun
45 avenue du 6 juin	129,99	Aucun	129,99
19 rue des coteaux	2107,00	2107,00	aucun
total des opérations pour 12 logements	620 632,59	368 257,39	331 434,76

Source : Mission IGAS

- [25] A l'évidence le poids des opérations hors marché à bons de commande est considérable. Elles s'élevaient à plus de 331 K€.
- [26] Pour le logement de la rue Le Cavelier, qui correspond, à lui seul, à une opération de rénovation au sens de la loi sur la maîtrise d'ouvrage publique. Le total des achats passés en dehors de toute procédure d'appel d'offre s'élève à plus de 220K€. Ce montant est supérieur à celui fixé, pour la période visée, par le code des marchés publics pour la mise en place d'une procédure formalisée.
- [27] Pour ce qui est du 10 avenue Clemenceau⁴, qui concentre les plus grosses dépenses, le tableau ci-dessous recense, selon les mêmes règles mais en y ajoutant l'imputation comptable, la répartition entre les différentes techniques utilisées

Tableau 4 : Tableau du montant des travaux effectués sur le logement du directeur général sur les exercices 2007 et 2008

Logement 10 Av. Clémenceau	total annuel des opérations	Marchés à bons de commande du Chu	Montant Hors marché	montant imputé au 615
1997	709 851,52 €	341 849,43 €	368 002,09 €	12 470,65 €
1998	256 264,22 €	36 632,87 €	219 631,35 €	25 185,52 €
Total	966 115,74 €	378 482,30 €	587 633,44 €	37 656,17 €

Source : Mission IGAS

⁴ Le plan du pavillon figure en annexe 5.

- [28] Sur les deux exercices le montant des travaux réalisés est de plus de 966.000 euros. La part du hors marché s'accroît considérablement entre 2007 et 2008. En effet, cette part qui représente près de 52 % de la valeur des travaux en 2007, atteint près de 86 % en 2008.
- [29] La part des travaux financés au 615, compte de la section d'exploitation destiné à financer les travaux d'entretiens, est infime 37.656,17 € pour les deux exercices. La quasi-totalité des dépenses est financée par la section d'investissement pour un montant de 928.459,57 € pour les seuls exercices 2007 et 2008. Compte-tenu des projets d'investissements (sécurité incendie et amiante) lourds du CHU. Il est opportun de se demander si ces crédits n'auraient pas été plus utiles ailleurs dans l'établissement (désamiantage ou mise en sécurité incendie). Compte-tenu de l'ampleur de la dépense, il convient de s'interroger si une telle pratique n'est pas constitutive d'un détournement de fonds publics au profit d'un intérêt privé.
- [30] L'établissement se trouvait par ailleurs engagé dans un plan de retour à l'équilibre. Dans une note du 12 mars 2009, le directeur de l'agence régionale d'hospitalisation de Basse Normandie indiquait la faible variation des dépenses enregistrées au compte 61 (-2,60% au 31 décembre 2007 entre la réalisation et la prévision de dépenses). Le mandatement en investissement de ces dépenses a permis d'éviter une interrogation au regard de l'évolution des dépenses d'entretien imputées en section d'exploitation. Question que n'aurait sûrement pas oublié de poser l'ARH. Il est parfois nécessaire d'illustrer un surcoût pour en apprécier le poids. Sur la base d'une durée d'amortissement des dits travaux de 10 ans, hypothèse de durée mise en avant pas le cadre de direction en charge du contrôle de gestion lors de son entretien avec la mission, ces travaux vont représenter un surcoût pour la section d'exploitation dans le cadre de la dotation aux amortissements (compte 68) de 92.846 euros par an. Le CHU ne devait pas manquer de projets pour soutenir la dotation aux amortissements. Ce surcoût représente, pour le seul logement du directeur général, l'équivalent de 2 équivalent temps plein d'infirmières sur la base d'un coût moyen d'une infirmière temps plein évalué à 46.000 euros par an. Compte tenu des efforts demandés dans le cadre du plan de retour à l'équilibre, le directeur général en poste à l'époque aurait pu se dispenser d'engager un plan de travaux sur les logements conduisant à de telles conséquences !
- [31] Si l'on ajoute que la totalité des entreprises visées bénéficient de marchés à bons de commande du CHU, le fait de pouvoir faire appel aux mêmes entreprises, mais cette fois en se situant résolument hors du dit marché, alors que les travaux ont lieu sur un ouvrage spécifique, marque un grave détournement de procédure. La répétition sur l'ensemble des logements de ce type de pratique montre qu'il s'agit là d'une pratique délibérée qui a pour conséquence d'éviter toute mise en concurrence en dehors des entreprises déjà choisies, de permettre un dépassement des bornes des marchés à bon de commande et d'empêcher un contrôle des opérations. Ces pratiques conduisent à offrir au donneur d'ordre un véritable droit de tirage sur les crédits de l'hôpital au profit d'opérations destinés à profiter au domaine privé.
- [32] S'agissant du logement de la rue Le Cavalier, pour lequel une exploitation systématique des pièces a été faite avec les services compétents de la DDASS du Calvados et de la DRASS de Basse Normandie l'essentiel des ordres de service est visé par le directeur général. Ce document figure en annexe 6.

2.2. Les décisions relatives aux logements de fonction ont été prises par le directeur général en dehors des procédures applicables

2.2.1. Des décisions animées d'un souci d'urgence

- [33] La mission n'a pu, faute d'informations fiables transmises dans les délais par la direction générale du CHU, identifier les instances internes qui auraient dû ou pu jouer un rôle de filtre pour les décisions correspondant aux logements de fonction, y compris celui du directeur général. Aucun comité de direction n'a donc évoqué cette question.
- [34] C'est au titre des questions diverses, à la séance du 28 mars 2007, qu'est évoquée au point 6 une « demande d'autorisation pour la réorganisation du patrimoine ». Il s'agit selon les termes du procès verbal « de procéder dès à présent à l'acquisition complémentaire d'une maison de type familial de type F6 minimum sur la commune de Caen ou en périphérie proche ». Le principe de cette acquisition est approuvé par 17 voix et une abstention. Par la suite, aucune autre information ne sera fournie au conseil d'administration qui aurait pu, il est vrai évoquer le sort de sa décision.
- [35] Selon les documents communiqués à la mission les premiers travaux d'aménagements du 10 avenue Clemenceau⁵ commencent en avril 2007. La désignation du maître d'œuvre qui sera imposé, plus que choisi par le directeur général, date du 2 mai 2007 soit 2 mois après la prise de fonction du directeur général. Cette désignation manifestement irrégulière est effectuée sans aucune mise en concurrence et en dehors de toute volonté d'impliquer les services techniques du CHU et tout particulièrement de la DPI.
- [36] Les travaux intérieurs sont réalisés à partir du 21 mai 2007 où un ensemble de travaux de menuiserie, d'électricité et d'isolation pour un montant total de 266 191,39€ est engagé en dehors de toute procédure de consultation. Les marchés à bons de commande du CHU sont mobilisés pour plus de 100K€, ils sont complétés pour les mêmes entreprises par des opérations hors marché sans mise en concurrence et une opération de 35K€ est confiée à une entreprise d'isolation hors procédure.⁶

2.2.2. Un volontarisme excessif

- [37] Les entretiens avec les directeurs en poste à l'époque des faits attestent de l'absence de consultation de l'équipe de direction. Or cette consultation aurait dû être faite, à la fois pour permettre une bonne conduite technique d'opérations contribuant à l'amélioration du patrimoine du CHU, vérifier la disponibilité des crédits au regard d'une opération d'investissement et s'assurer de la régularité des engagements au regard des marchés en cours. Or tel n'a pas été le cas. Tous s'accordaient pour identifier le donneur d'ordre comme le directeur général et sa volonté de ne pas associer les services techniques du CHU aux opérations menées par un maître d'œuvre qu'il a personnellement choisi.

⁵ Ordre de service N° 1427 du 20/04/07 sur marché 2004/0670

⁶ Ordre de service N° 1441 du 30/05/07 pour des travaux d'isolation

[38] En dehors même de son logement de fonction, et de toute considération portant sur le souci de disposer rapidement d'une habitation adaptée, tout se passe comme si les opérations sur les logements de fonctions relevaient du directeur général. C'est ainsi que s'agissant du logement de la rue Le Cavalier pour lequel le montant des travaux effectués s'élève à plus de 300K€, c'est la même procédure qui est utilisée avec l'association du même maître d'œuvre choisi en juin 2008 sans procédure de consultation.⁷ Le plan des travaux établis par l'architecte maître d'œuvre visé comme l'essentiel des 28 ordres de service du 4 août 2008 au 13 septembre 2009 sont visés par Monsieur Joël Martinez.

[39] Tout ceci manifeste certes une volonté d'aller vite, mais aussi une concentration manifeste de la décision dans un domaine technique complexe et sans l'appui effectif des équipes compétentes du CHU ; le suivi des travaux étant confiés à un architecte qui vise les devis, atteste du service fait et ne rend compte qu'au donneur d'ordre sans autre procédure.

[40] En choisissant cette formule, pour l'ensemble des logements de fonction réhabilités entre 2007 et 2008, le directeur général s'est abstrait des procédures d'achat applicables à un établissement de santé soumis aux règles de la commande publique. Dans ces conditions aucun des filtres qui auraient pu freiner les dérives, qui iront en s'accélégrant, n'a pu jouer son rôle :

- La commission d'appel d'offre ne n'a pas été réunie.
- Le contrôle de la légalité a été mis dans l'impossibilité de contrôler la régularité des procédures.
- Le conseil d'administration n'a pas été régulièrement informé. Le fait d'exciper d'une délibération antérieure est sans rapport avec les opérations de réhabilitation.
- Le directeur d'ARH, qui négociait le plan de retour à l'équilibre, n'a pas été alerté sur les conséquences financières des décisions discrétionnaires du directeur général.

3. LA NATURE DES TRAVAUX REALISES DANS LES LOGEMENTS DE FONCTION

3.1. Par leur nature les travaux réalisés dépassaient le cadre de l'entretien et constituaient une opération sur un ouvrage identifié au sens de la Loi MOP et du Code des marchés publics

3.1.1. Une opération

[41] Ces travaux de rénovation constituaient une opération à part entière au sens de l'article 27 du code des marchés publics :

[42] *« Il y a opération de travaux lorsque le pouvoir adjudicateur prend la décision de mettre en œuvre, dans une période de temps et sur un périmètre limité un ensemble de travaux caractérisé par son unité fonctionnelle, technique et économique ».*

[43] Cette définition est encore précisée par la circulaire du 3 août 2006 portant manuel d'application du code des marchés publics qui définit la notion d'opération dans le cadre des opérations de travaux comme :

[44] *« un ensemble de travaux qui, en considération de leur objet, des procédés techniques utilisés ou de leur financement ne peuvent être dissociés et que le maître d'ouvrage a décidé d'exécuter dans une même période de temps et sur une zone géographique donnée. »*

⁷ Ordre de service N°1607 du 04/06/08

[45] Tel est le cas en l'espèce.

3.1.2. Un ouvrage au sens du code des marchés publics et de la loi MOP

[46] Le terme « ouvrage » est défini par les directives « marchés publics » comme :

[47] *« le résultat d'un ensemble de travaux de bâtiment ou de génie civil destiné à remplir par lui-même une fonction économique ou technique »*

[48] Dès le départ, les travaux envisagés et notamment ceux du logement de fonction du directeur général devaient être appréhendés comme une opération portant sur un ouvrage. Ceci est d'ailleurs implicitement reconnu par Monsieur Joël Martinez qui écrit dans le dossier remis à la mission :

[49] *« Les travaux à réaliser doivent relever d'évidence plus d'une restructuration que d'une simple rénovation, pour réaliser un ouvrage conforme aux normes actuelles »*

[50] La reconnaissance devient explicite à la lecture du marché de maîtrise d'œuvre n°7000-6018 qui a pour objet « des travaux de réhabilitation d'un pavillon, sis 10 boulevard Clémenceau à Caen. »

[51] Cette opération ne pouvait de ce fait relever de la procédure mise en place par le CHU pour les travaux d'entretien.

3.2. Une procédure irrégulière

[52] La lecture du dossier remis par Monsieur Joël Martinez est là aussi édifiante :

[53] « En effet, il a été fait appel à un mode de choix d'entreprises non-conforme aux usages, ce choix induisant un mode chiffrage de travaux lui aussi inadapté.

[54] D'une part la consultation a été limitée à un chiffrage demandé aux entreprises en charge des travaux d'« Entretien » dans l'Etablissement, au titre de leur contrat « à bons de commandes » en cours.

[55] D'autre part, des travaux ont été commandés « hors marchés », c'est-à-dire en dehors du champ des marchés public »

[56] La mission ne fait aucun commentaire sur cette présentation qui constitue en soi une reconnaissance explicite des faits reprochés.

3.3. Des travaux disproportionnés et par certains aspects de somptuaires

[57] Les travaux entrepris dans les logements de fonction, et plus particulièrement dans celui du directeur général à l'époque où Monsieur Joël Martinez dirigeait le CHU, répondaient-ils à des nécessités d'entretien ou de mise aux normes ? Ont-ils été conduits avec « tact et mesure » ? A l'inverse, ces travaux ont-ils dépassé par leur nature ce qu'il convenait d'entreprendre même dans le logement du directeur d'un des plus importants établissements hospitaliers de France.

[58] Le directeur général invoque la vétusté de son logement, une mise aux normes indispensable, la nécessité d'adapter le logement à la taille de sa famille pour justifier des travaux réalisés. Il écrit ainsi dans le dossier qu'il a remis aux inspecteurs de l'IGAS :

- [59] *« Compte-tenu de la vétusté des équipements de cette habitation qui n'avait subi aucune rénovation depuis sa date de construction (environ 1970), tant au niveau des équipements électriques et de chauffage, de son isolation, des huisseries extérieures, que des aménagements intérieurs... »*
- [60] *« Une extension de 33 m² sur la façade sud-ouest a été réalisée, ainsi qu'une extension du volume de l'entrée de 8 m² »*
- [61] Au delà de cette déclaration spontanée, force est de constater que les travaux ne se sont pas limités à une remise aux normes et à un strict entretien. A titre d'exemple et de manière non limitative, on peut relever que :
- Les opérations d'extension du rez-de-chaussée ont été planifiées très tôt dans un souci d'extension par l'agrandissement du hall d'entrée de 7,20 m² et la construction d'une véranda côté jardin de 64 m²⁸ selon des plans datés du 12 février 2007⁹. Cette planification est surprenante alors que le marché de maîtrise d'œuvre est daté du 24 avril 2007 et que la délibération du conseil d'administration 2007-11, à laquelle l'ancien directeur général essaie de rattacher l'opération, date du 28 mars 2007. De fait, dès février 2007, Monsieur Joël Martinez avait projeté de rénover son pavillon de fonction et ce projet était suffisamment avancé pour que des plans soient établis en février 2007 et pour que l'architecte puisse établir un dossier de consultation avec des plans au 1/50^{ème}¹⁰ le 26 avril 2007, soit 2 jours après la signature du marché. Rappelons que le délai prévu au marché dans l'annexe 1 à l'acte d'engagement n°7000/6018 est de 8 semaines pour la phase projet.
 - La cheminée est changée sans justification particulière : la précédente cheminée de marque Brisach avait été installée en juillet 2004 pour un coût de 4107 euros¹¹....). Elle est remplacée en janvier 2008 par un modèle Godin dont le coût est de 8616,11 euros¹²
 - Une cuisine Mobalpa « modèle ASIA » disposant d'un appareillage électroménager de marque De Dietrich est installée pour un coût total de plus de 14.000 euros. Cette cuisine est achetée au magasin Mobalpa du Havre, sis, 38 rue Jules Lecesne dans cette dernière ville.
- [62] Des aménagements extérieurs parfaitement excessifs pour un montant de 88 962,03€ sont réalisés entre décembre 2007 et novembre 2008.
- [63] Le logement du directeur général n'est pas le seul où la nature des travaux entrepris dépasse le cadre de l'entretien et peuvent être qualifiés comme des travaux d'embellissement. A titre d'exemple et de manière non limitative là encore, il convient de citer :
- Au 14 rue Saint Saens, la pose d'une cheminée de marque Godin pour un montant de 7845,76 €¹³
 - Au 15 rue Saint Saens, la pose d'une cheminée de marque Godin de 8000 €¹⁴
 - Toujours au 15 rue Saint Saens, l'agrandissement et l'aménagement d'une terrasse pour un montant de 7839€¹⁵.

⁸ La véranda est destinée à accueillir des espaces vie et s'ouvre par une terrasse sur le jardin. Sa construction permet une restructuration du rez-de-chaussée. Le plan permet d'identifier un espace séjour de 28 m² et un espace repas modulable de 24 m². Les deux chambres du rez-de-chaussée disposent d'une salle de bain toilettes.

⁹ Les premiers travaux sont commandés le 20 avril (BC 1427) sur la base d'un devis du 11 avril. Or rappelons-le le marché est signé le 24 avril et l'architecte avait jusqu'à mi juin pour produire le projet. Dans la période qui s'étend de la fin avril à la mi juin, neuf bons de commande sont passés pour un montant de travaux correspondant à 271.733,88 €. Cette chronologie surprenante met à mal la logique habituelle de toute opération fondée sur la successivité d'une phase travaux à une phase étude.

¹⁰ Les plans au 1/50^{ème} correspondent au niveau de détails qui doit être présenté en phase projet.

¹¹ Ordre de service N° 690 du 6/04/04

¹² Ordre de service N° 1490 du 1/08/08

¹³ Ordre de service N° 1059 du 26/03/08 signé MF Guimbard

¹⁴ Ordre de service N° 1809 du 13/11/07 signé MF Guimbard

[64] On ne peut soutenir que la pose de cheminées, l'agrandissement de terrasses, la pose d'un plancher bois sur une terrasse puissent constituer des travaux devant entrer dans la typologie admise au titre de travaux d'entretien d'un logement de fonction.

4. LES MARCHES DE LA DEMARCHE SUIVIE PAR LES RESPONSABLES DU CHU EST IRREGULIERE

4.1. *Maîtrise d'œuvre sont conclus dans des conditions irrégulières*

4.1.1. L'absence de mise en concurrence pour les dits marchés

[65] Un marché de travaux est défini par le code des marchés publics à l'article 1 qui l'identifie comme : « un marché ayant pour objet l'exécution d'un ouvrage ». Le même article précise par ailleurs que lorsqu'un marché public porte à la fois sur des services et des travaux : « il est un marché de travaux si son objet principal est de réaliser des travaux ». La notion d'opération de travaux est, au sens du code, bien connue : c'est un ensemble de travaux qui en considération de leur objet, des procédures techniques ou de leur financement ne peuvent être dissociés et que le maître d'ouvrage a décidé d'exécuter dans une même période de temps et sur une zone géographique donnée. Ces caractéristiques sont identifiées dans l'opération du 10 avenue Clemenceau comme le montre la demande de permis de construire déposé le 4 mai 2007. Toute opération de travaux obéit à un ensemble de règles et fonctionne selon des phases : études, avant projet sommaire (APS), avant projet détaillé (APD ...) cahier des clauses techniques particulières (CCTP), marchés avec les entreprises, réalisation des travaux, réception puis garantie de parfait achèvement.

[66] Les règles de base sont fondées sur la distinction entre maître d'ouvrage et maître d'œuvre. Le maître d'œuvre doit être choisi à l'issue d'une procédure de mise en concurrence qui suppose au minimum une publicité et la comparaison entre plusieurs offres. S'agissant du marché de maîtrise d'œuvre du 10 avenue Clemenceau, la mise en concurrence s'imposait donc conformément aux articles 26 et 74 du code des marchés publics. Or dans cette opération, comme dans celle du 10 rue Le Cavalier, aucune mise en concurrence n'a été faite. L'architecte Vigier a donc été choisi dans des conditions irrégulières que ce soit pour le logement de fonction du directeur général que pour celui de la rue Le Cavalier ou seront faits, rappelons-le, plus de 300K€ de travaux de rénovation. Ce choix effectué sans mise en concurrence constitue une faute grave.

[67] En concluant des marchés de maîtrise d'œuvre, le directeur général se situe formellement dans une opération de travaux dont il est maître d'ouvrage, mais aucune des opérations qui suivent la désignation du maître d'œuvre n'est effectuée de manière conforme aux principes de maîtrise d'ouvrage publique. Le code des marchés publics prohibe en soi ce type de démarche qui vise à échapper aux principes régissant les marchés de travaux. Une telle accumulation d'irrégularités ne saurait être fortuite, alors même que le service constructeur du CHU applique en routine les principes rappelés plus haut.

4.1.2. L'exécution des missions du maître d'œuvre

[68] Dans ces fonctions de maître d'œuvre l'architecte choisi, signe les devis, vise les factures des entreprises qui sont par la suite transmises aux services gestionnaires du CHU et assure une fonction de conducteur de travaux, sans que l'on puisse retracer ses relations avec la maîtrise d'ouvrage au fur et à mesure que les travaux et les devis se multiplient.

¹⁵ Ordres de service N° 842 du 26/01/08 et 1721 du 1/07/08 signés respectivement MF Guimbard et JMartinez

[69] Une interrogation forte demeure ainsi sur la réalité de la mission qui lui est confiée. Celle-ci, en l'absence d'opération de travaux identifiée comme telle, n'est pas conforme à la mission de maîtrise d'œuvre au sens de la loi N° 85-704 du 12 juillet 1985 dite loi MOP. Mais plus encore, en pratique, comme le montrent les ordres de service correspondant au 10 avenue Clemenceau, la mission donnée à l'architecte Vigier excède, face à un donneur d'ordre public, la mission habituellement confiée à un maître d'œuvre par le maître d'ouvrage.

[70] L'importance des dérapages sur le chantier du 10 avenue Clemenceau est telle que l'on doit s'interroger sur la nécessité pour le CHU de porter plainte contre le maître d'œuvre afin d'identifier sa responsabilité dans les surcoûts facturés, et acceptés par lui, de la part des entreprises notamment pour les travaux d'électricité, de serrurerie, de menuiserie et d'aménagements extérieurs dont certains apparaissent exorbitants (électricité par exemple) dans le cadre d'une rénovation d'un pavillon et que l'architecte a validé en tant que service fait, ce qui signifie que ces travaux correspondent soit, à son descriptif (que la mission n'a pu retrouver) soit à une demande du maître d'ouvrage en cours de chantier.

4.2. *Le mode de réalisation des travaux et des équipements dans les logements de fonction interdit tout suivi pertinent et multiplie les pratiques illégales*

4.2.1. *L'utilisation des marchés de travaux à bons de commande du CHU*

[71] L'utilisation répétée des marchés à bons de commande a pour conséquence d'interdire de suivre correctement l'opération. Le schéma utilisé multiplie les irrégularités :

- la procédure est incorrecte même si l'on ne retient pas l'argument selon lequel les marchés à bons de commande sont destinés au CHU et à sa mission et non au domaine privé, les marchés en question, dont le détail figure en annexe 6 pour les deux opérations les plus importantes de l'avenue Clemenceau et de la rue Le Cavalier sont passés pour des besoins spécifiques et non pour des opérations qui en principe forment un tout ;
- l'utilisation des marchés à bons de commande du CHU scinde l'opération contrairement aux dispositions de l'article 27 du code des marchés. Utiliser ce type de marché vise à « saucissonner » l'opération pour être en dessous des seuils. Plus grave l'utilisation des marchés à bons de commande est un détournement de cette procédure qui n'est utilisée que lorsque les commandes sont incertaines, tant sur la quantité que sur le rythme du besoin global à satisfaire. Cette interprétation est celle retenue par la jurisprudence qui encadre le recours aux marchés à bons de commande. Ces marchés ne peuvent être utilisés que lorsqu'il est impossible de déterminer précisément l'étendue des besoins à satisfaire. Or on peut démontrer que tel ne pouvait pas être le cas d'une opération de réhabilitation. Ces notions sont étrangères à l'opération identifiée comme telle par l'architecte désigné.

[72] Tout ceci démontre la volonté de dissimuler l'ensemble des opérations et de mobiliser sans contrôle les crédits du CHU pour l'aménagement des logements de fonction.

4.2.2. L'utilisation excessive et illégale du Hors marché

- [73] On a vu plus haut, qu'à côté des marchés à bons de commande, ont été utilisées des procédures d'achats sur devis dont la plus grande part confiée aux mêmes entreprises que celles titulaires du marché à bons de commande¹⁶. Au 10 avenue Clemenceau 53 ordres de service, correspondant à des devis hors marché, ont été examinés par la mission : aucune trace de mise en concurrence n'a été relevée¹⁷ Rue Cavellier le résultat est identique pour les 13 ordres de service examinés comme le souligne l'annexe 6 sus visée.
- [74] S'agissant de ces deux opérations qui totalisent 1,283M€, les factures sur devis représentent un total de 675K€ qui constitue près de 53% des dépenses. A l'évidence ce montant est excessif. Il a permis aux responsables de l'opération d'engager plus d'un demi million d'euros sans aucune mise en concurrence ni aucune information donnée aux instances du CHU. Pour les entreprises qui en ont bénéficié, cette pratique leur a permis d'éviter toute mise en concurrence. Sur le 10 avenue Clemenceau l'entreprise en charge des aménagements extérieurs a pu ainsi facturer 88,9K€ sans mise en concurrence¹⁸, un montant presque identique pour l'entreprise en charge de la menuiserie, titulaire par ailleurs des marchés du CHU¹⁹. L'entreprise en charge de la serrurerie a facturé 161,2K€ de travaux auxquels s'ajoute une clé VIP à 118 € bien méritée. Quant aux travaux d'électricité l'entreprise, elle aussi titulaire du marché du CHU pour ses prestations, a facturé 37,2K€ hors marché²⁰. Pour le 10 rue Le Cavellier, des pratiques identiques ont été utilisées pour les espaces verts et la serrurerie ainsi que pour le contrat avec l'architecte. Si cette technique a pu être utilisée par le passé, l'utilisation qui en est faite entre 2007 et 2008 est devenue systématique et particulière compte tenu de son importance.
- [75] Ce recours aux devis est doublement illégal, d'abord parce qu'il favorise indûment les entreprises titulaires des marchés alors même que les procédures appliquées au CHU devaient conduire pour les marchés inférieurs à 20K€ à une mise en concurrence sur devis, ensuite parce qu'il est clair que la faculté d'utiliser des devis, sous la responsabilité de l'architecte choisi, correspond parfaitement à un « saucissonnage » des opérations de travaux.

5. L'IDENTIFICATION DES RESPONSABILITES

5.1. La responsabilité du DG paraît accablante

5.1.1. L'absence d'information des instances de l'établissement

- [76] Il n'y a pas eu informations des instances et notamment du conseil d'administration du CHU de Caen sur ces travaux. Le conseil d'administration n'a d'ailleurs jamais délibéré ni sur le principe, ni sur le programme, ni sur le coût de tels travaux.
- [77] La seule délibération prise par le conseil d'administration du CHU est sans objet par rapport à des travaux. En effet, la délibération n° 2007.11 du 28 mars 2007 citée par Monsieur Joël Martinez porte sur une demande d'autorisation pour l'acquisition d'un logement de fonction, au moins F6, sur la commune de Caen ou en proche périphérie afin :

¹⁶ Le tableau qui figure au point I13 retrace les dépenses effectuées (en dehors du 10 avenue Clemenceau), il montre que sur 620K€ de dépenses (hors logement du DG) la part des dépenses sur devis s'élève à 331K€ soit 53%.

¹⁷ L'opération au total comporte 74 ordres de service pour un montant de 966K€

¹⁸ Ordres de service N° 1909 du 07/12/08, N°1520 du 23/05/08, N° 1926 du 04/08/08 et N° 2483 du 21/11/08

¹⁹ Ordres de service N°1426 du 21/05/08 ; N° 1003, 1004,1005 du22/02/08

²⁰ Ordres de service N° 1877 du 27/11/07, N°1023 du 25/02/08, N° 2098 du 12/09/08

- [78] *« d'anticiper d'une part l'arrivée imminente au sein de l'équipe de direction de nouveaux collaborateurs, et d'autre part l'évolution des situations familiales de jeunes directeurs, il conviendrait de procéder dès à présent à l'acquisition complémentaire d'une maison de type familial (F6 minimum) sur la commune de Caen ou en périphérie proche. »*
- [79] Cette délibération ne porte pas sur les travaux dans les logements de fonction. Elle ne porte pas non plus sur la question du logement du directeur général et n'expose pas une alternative entre acquisition et travaux sur ce dernier logement.
- [80] Dans l'hypothèse où, suite à une recherche infructueuse, la direction décidait d'abandonner le projet d'acquisition et optait pour une option travaux sur le patrimoine existant, il était nécessaire pour la direction, dans un souci de respecter les règles de gouvernance à l'hôpital, de revenir devant le conseil d'administration pour l'informer de l'abandon de la délibération n°2007.11 et le faire délibérer sur la nouvelle option. Ceci n'a pas été fait et constitue une grave faute de gouvernance de la part du directeur général au regard des missions -préparation des travaux et obligation d'information- qui lui sont confiées par l'article L. 6.143-7 du Code de la santé publique.
- [81] La faute est d'autant plus grave que les questions relatives aux travaux effectués dans les logements de fonction des membres de la direction ne peuvent en bonne logique être traitées en dehors du conseil d'administration. A titre d'exemple, le contentieux des logements de fonction, abondant dans les collectivités locales, souligne par comparaison la place importante reconnue à l'instance délibérante.

5.1.2. Sur le choix du maître d'œuvre

- [82] La désignation du maître d'œuvre n'a pas fait l'objet d'une procédure de mise en concurrence préalable.
- [83] Monsieur Joël Martinez écrit dans le dossier qu'il a remis à la mission IGAS :
- [84] *« La conception du futur ouvrage a été confiée à un maître d'œuvre, Monsieur Couchaux assisté de Monsieur Vigier travaillant déjà sur le CHU de Côte de Nacre²¹ et notamment sur la réfection du SAMU ou la réanimation médicale »*
- [85] Monsieur Joël Martinez précisera lorsqu'il rencontrera les inspecteurs de l'IGAS :
- [86] *« Monsieur Couchaux a déjà fait des travaux dans l'hôpital, il était là et on lui a demandé de s'occuper de mon logement »*
- [87] Monsieur Joël Martinez connaît depuis longtemps le cabinet Couchaux-Vigier.
- [88] Ce que Monsieur Joël Martinez oublie de dire à la mission et d'écrire c'est qu'il connaît Monsieur Couchaux depuis de nombreuses années car celui-ci est intervenu sur le Groupe Hospitalier du Havre quand il en était le directeur. Messieurs Pierre Couchaux et Philippe Vigier architectes d'intérieur OPQAI-ECIA citent en effet dans leurs références des travaux aux urgences de l'hôpital Jean Monod pour une étude de restructuration réalisée en 2001, le noyau central 5 niveaux 1600 m² réalisé en 2002, l'internat médical 1000 m² budget de 3 KF réalisé en 1999/2000 et enfin le SAMU-CENTRE 15 200 m² budget 2,2 KF réalisé en 1999.²²

²¹ Autre nom du CHU de Caen

²² Monsieur Joël Martinez a été Directeur du Groupe Hospitalier du Havre du 1er décembre 1997 au 31 janvier 1997.

[89] Le fait de connaître un architecte et de le faire travailler dans l'établissement n'est pas en soi constitutif d'un quelconque favoritisme. Ce qui est troublant et qui devient extrêmement fâcheux c'est de retenir l'intéressé sans aucune mise en concurrence. Or sur ce point les témoignages de l'ancienne directrice du patrimoine et des investissements ainsi que de l'architecte Monsieur Vigier convoqué par Monsieur Benoît Vivet, nouveau directeur du patrimoine et des investissements sont sans équivoques :

- *« Le maître d'œuvre a été désigné par Monsieur Martinez » selon la première*

[90] Quant au second élément il est contenu dans un compte rendu d'entretien réalisé la demande de la mission IGAS par le nouveau directeur de la DPI :

- *« Monsieur VIGIER m'a indiqué avoir rencontré une première fois Monsieur MARTINEZ quelques temps après son arrivée au CHU de Caen en compagnie de Monsieur COUCHEAU, architecte avec lequel il était associé alors. Il s'agissait d'un rendez-vous de présentation que Monsieur VIGIER situe à peu près en janvier 2007.*
- *Monsieur COUCHEAU avait assuré la maîtrise d'œuvre d'opérations de travaux qui se sont déroulées au CHU de Caen avant 2007 et avait eu l'occasion selon Monsieur Vigier de rencontrer Monsieur MARTINEZ à l'occasion d'opérations de travaux réalisées au Centre Hospitalier du Havre (Urgences).*
- *S'agissant du processus ayant conduit à sa désignation en qualité de maître d'œuvre, de l'opération, Monsieur VIGIER m'a indiqué avoir été appelé directement au téléphone par Monsieur MARTINEZ dans les jours ayant suivi leur premier entretien et l'avoir rencontré sur ce sujet à diverses reprises. »*

[91] Le comportement de l'ancien directeur général dans son mode de désignation du maître d'œuvre devient encore plus incompréhensible lorsque l'on étudie la manière d'attribuer les différents marchés de maîtrise d'œuvre à Monsieur Vigier à la lumière de l'exécution du marché de maîtrise d'œuvre sur le logement 10 avenue Clemenceau.

[92] Les différents marchés de maîtrise d'œuvre confiés à Monsieur Vigier excluent une quelconque défiance du maître d'ouvrage à l'égard du maître d'œuvre comme le montrent les points suivants :

- **Examen du marché de maîtrise d'œuvre de rénovation du logement du directeur général**

[93] Le marché de maîtrise d'œuvre n° 7000/6018 concernant le logement 10 avenue Clemenceau est signé le 24 avril 2007. Le coût prévisionnel des travaux est arrêté à 284.200 € HT. Le taux de rémunération consenti à l'architecte est de 11% du montant des travaux pour une mission réduite par rapport à la mission dite de base dans la Loi MOP ainsi que l'illustre le tableau comparatif ci-après.

Tableau 5 : comparatif de la rémunération des missions de maîtrise d'œuvre avec les indications du guide à l'attention des maîtres d'ouvrage de 1994

MISSIONS	Répartition indicative issue du guide de 1994 ²³	Répartition selon marché n° 7000/6018
ESQUISSE	De 4 à 6 %	Rien
AVANT-PROJET APS APD	De 26 à 28% répartis Entre 9 et 10 % Et 17 à 18 %	Rien
PROJET	De 19 à 21 %	55 %
ACT ²⁴	De 7 à 8 %	7 %
VISA / EXE	De 8 à 9 %	7 %
DET ²⁵	De 24 à 28 %	25 %
AOR ²⁶	De 5 à 7 %	6 %

Source : Mission IGAS

[94] Cette comparaison conduit aux observations suivantes :

- La phase diagnostic (DIAG.), qui remplace l'esquisse dans les opérations de rénovation, n'a pas été prévue. Il en est de même pour les études d'avant-projet. Ceci est une nouvelle faute grave du maître d'ouvrage car ces éléments de mission obligatoires auraient permis au maître d'ouvrage d'affiner son programme et le coût de l'opération ;
- L'élément de mission projet est sur rémunéré dans le marché passé par le CHU ;
- Une rémunération est prévue pour la mission ACT, or une part non négligeable des travaux est réalisée par recours aux marchés de travaux à bons de commande du CHU déjà existants, réduisant de ce fait le travail réellement accompli par le maître d'œuvre.

[95] Ce marché va connaître deux avenants. Le premier en date du 7 Août 2007 porte la rémunération de l'architecte de 31.262 € HT à 54.041,05 € HT, soit + 72 % suite à l'évolution du coût prévisionnel du montant des travaux passé entre avril 2007 et Août 2007 de 284.200 € HT à 491.282,28 € HT. Cet avenant, signé par M. MF Guimbar, ne sera pas soumis à la commission d'appel d'offres (CAO) du CHU en infraction avec l'article 49-1 de loi Sapin²⁷, l'article 20 du Code des marchés publics et la circulaire du 3 août 2006, alors en vigueur, portant manuel d'application du code des marchés publics qui reprend les dispositions de la loi du 29 janvier 1993 modifiée²⁸.

[96] Cette non transmission à la commission d'appel d'offres a pour effet de faire sauter « le dernier verrou » qui aurait pu permettre une information du Conseil d'administration, des représentants de cette assemblée délibérante siégeant à la CAO.

²³ Guide à l'intention des maîtres d'ouvrage publics pour la négociation des rémunérations de maîtrise d'œuvre ; tableau D répartition indicative de la rémunération pour chaque élément de mission ; juin 1994

²⁴ ACT : Assistance du maître d'ouvrage à la passation des contrats de travaux. Par cette mission le maître d'œuvre prépare le dossier de consultation des entreprises de travaux, étudie les offres des entreprises et participe à la commission d'appel d'offre.

²⁵ DET : Direction de l'exécution des travaux,

²⁶ AOR : Assistance aux opérations de réception

²⁷ Loi n°93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques

²⁸ « Tout projet d'avenant à un marché de fournitures, de travaux ou de services entraînant une augmentation du montant global du marché supérieure à 5 % doit être soumis pour avis à la commission d'appel d'offres et que l'assemblée délibérante qui statue sur le projet d'avenant est préalablement informée de cet avis (art. 8 de la loi n° 95-127 du 8 février 1995). Ces dispositions s'appliquent à tous les marchés quel que soit leur montant. »

- [97] Le montant des travaux continuant à dérapier : il s'élève à 625.120,12 € HT, un deuxième avenant est nécessaire et sera pris le 29 février 2008. Cet avenant porte la rémunération à 68.763,21 € HT. Cet avenant fait suite à 2 demandes d'avenant établies le même jour, le 21 janvier 2008 ; l'une qui fait apparaître un montant total des travaux au 21 janvier 2008 de 571.038,20€ HT –demande d'avenant n°2), l'autre, toujours le 21 janvier 2008 qui fait apparaître un montant de travaux à fin janvier de 625.120,12 € HT-demande d'avenant n°3-. Ces deux documents sont visés par Monsieur Joël Martinez. L'avenant ne sera pas transmis à la CAO. IL est signé de Madame Maze, directrice en charge de la DPI.
- [98] Le marché de maîtrise d'œuvre concernant la rénovation du pavillon du directeur général est au final passé de 33.389,39 € HT à 68.763,21 € HT soit une augmentation plus de 200 %.
- D'autres marchés de maîtrise d'œuvre vont être conclus avec Monsieur Vigier
- [99] Malgré cette expérience regrettable d'autres marchés vont être confiés à Monsieur Vigier dans les mêmes conditions, la procédure mise en place pour la réalisation des travaux et des équipements demeurant inchangée.
- [100] On note ainsi :
- Un marché de maîtrise d'œuvre n° 8000-6014 destiné aux travaux d'aménagements intérieurs et extérieurs, modifications de façades, terrasses, voierie pour les pavillons 10 et 12 Bd Clemenceau en date du 29 juillet 2008. La rémunération de l'architecte 11.181,19 € HT, le taux de rémunération de 10 %. Le marché est signé par Monsieur Joël Martinez
 - Un marché intitulé : contrat de mission d'architecte d'intérieur qualifié OPQAI pour la rénovation du pavillon sis 10 rue Cavelier. Le montant des travaux prévisionnel est de 166.944,64 € HT, le taux de rémunération prévu pour l'architecte est de 10 %. Le contrat est signé le 4 juin 2008. Il est signé de Monsieur Joël Martinez. Par situation le montant des travaux est porté à 225.327,20 € HT. La situation est signée par Monsieur Joël Martinez.
 - Un marché de maîtrise d'œuvre n° 8000-6012 portant sur des travaux de réaménagement et d'extension d'un pavillon, sis 25 rue des frères Colin à Caen signé le 9 juillet 2008. Le montant estimatif des travaux est de 85.567 € HT. Le taux de rémunération est 10 %. Le signataire du marché pour le CHU est Monsieur Joël Martinez.
- [101] Force est de constater que :
- Tous ces nouveaux marchés sont postérieurs au marché de maîtrise d'œuvre sur le logement de du directeur général. Ce dernier en ayant visé les demandes d'avenant n° 2 et 3 ne peut ignorer les dérapages financiers constatés sur son logement. Il reprend pourtant les mêmes acteurs ;
 - Monsieur Joël Martinez signe les marchés de maîtrise d'œuvre malgré les décisions portant délégation de signature en date du 1^{er} février 2007 qui donne à deux directeurs Madame Maze et à Monsieur Guimbard l'autorisation de signer des marchés publics d'un montant inférieur à 90.000 euros²⁹ et les sommes modiques en jeu.

²⁹ Le texte de la délégation établie pour ces deux cadres de direction est le suivant : « est autorisé à signer tous les actes liés à la passation et à l'exécution des marchés publics de fournitures, de services et de travaux relevant de sa direction ; à l'exclusion de l'attribution et de la signature des marchés d'un montant supérieur à 90.000 euros. »

[102] Les logements de fonction ne seront pas les seules opérations pour lesquelles Monsieur Vigier sera sélectionné. La mission a ainsi découvert que Monsieur Joël Martinez avait en outre demandé à Monsieur Vigier de réfléchir à une mise en lumière de la tour du CHU. Il s'agit de l'immeuble de grande hauteur qui abrite les unités de soins sur le site principal. Immeuble pour lequel existe un projet de destruction reconstruction au regard notamment des risques amiante et sécurité incendie. Ce projet est discutable compte tenu des urgences auxquelles se trouve confronté le CHU. Il montre que le directeur général, tout absorbé, ainsi qu'il le dit et l'écrit par un CHU en crise, savait trouver le temps pour s'occuper de dossiers futiles et somptuaires en complet décalage par rapport à la nécessité de maîtriser les dérapages budgétaires et de contribuer en tant que service public à politique de réduction de la consommation d'énergie.

5.1.3. Sur sa connaissance du montant réel des opérations et le mode de suivi à la direction générale de ces travaux

[103] Le directeur général ne pouvait ignorer à la signature des demandes d'avenant n°2 et 3 le dérapage financier sur son logement de fonction. Une note adressée à la directrice de la DPI le 30 mai 2008 (Cf. annexe7) atteste de son implication dans le suivi des travaux et particulièrement dans ceux relatifs au logement de fonction. Il laisse la dérive se poursuivre. Il ne prend pas le parti d'informer à ce moment là le Conseil d'administration. De surcroît de nouveaux projets sont lancés, selon la même procédure, et des travaux non plus d'entretien mais de pure standing sont lancés dans d'autres logements pour d'autres cadres de direction du CHU (installation de cheminées, acquisition de cuisines intégrées, réaménagement, agrandissement et embellissement de terrasses). Une machine infernale est en route alors même que le CHU est confronté à des difficultés financières qui le contraignent dans ses investissements et son fonctionnement.

[104] Monsieur Joël Martinez ne peut invoquer pour sa défense ni les qualités de ses collaborateurs de la DPI, ni le fait qu'il était surchargé par son travail. Il est seul responsable du dérapage et des procédures suivies pour avoir :

- Signé lui-même un nombre considérable de pièces (factures, ordres de service, marchés de maîtrise d'œuvre et avenants) qui attestent de sa connaissance des sommes qui étaient engagées ;
- Déchargé la DPI du suivi des travaux sur son logement de fonction, fait qui a été attesté par nombres de ses anciens collaborateurs rencontrés par la mission ;
- Demandé à son chauffeur de le représenter à certaines réunions de chantier alors qu'à la DPI travaillent des techniciens qui auraient très bien pu remplir cette mission.

5.2. *La soumission du responsable de la DPI, l'absence d'alerte précoce donnée par le comptable de l'établissement et la DDCCRF est préoccupante*

5.2.1. La responsabilité des cadres de direction de la DPI

[105] Lors de la rencontre qu'elle a eue avec la mission, la directrice en charge du patrimoine à l'époque des faits a déclaré qu'elle avait été alertée par des agents de son service sur le risque que représentait les travaux réalisés dans les logements de fonction, pour d'éventuels autres travaux dans les unités de soins, du fait des plafonds de dépenses prévus dans les marchés de travaux à bons de commande.

- [106] Le processus d'engagement, de mandatement, et de liquidation des factures fait que nécessairement, à un moment ou à un autre, les agents de la DPI et le directeur en charge de ce service ont su ce qui se passait. Les cadres de direction qui se sont succédé à la tête de la DPI ont donc été informés de la situation. Bien que placés sous l'autorité hiérarchique du directeur général la mission considère que les directeurs concernés ainsi que les délégataires de signature auraient dû réagir en demandant au minimum une confirmation écrite des ordres de service. D'une manière générale l'autorité s'exerce dans le cadre des lois et règlements de la république. La loi autorise un agent à refuser d'obéir à un ordre manifestement illégal. Ce qui était le cas en l'espèce.
- [107] Ce faisant Madame Maze –directrice adjointe en charge de la DPI jusqu'en juillet 2008-, son adjoint Monsieur Guimbard ; dans une moindre mesure Monsieur Da Cunha, qui n'a assuré ces fonctions que durant 4 mois comprenant des absences pour maladie et divers congés, ainsi que Monsieur Guy secrétaire général en charge de la DPI depuis fin octobre 2008, devraient faire l'objet d'une procédure disciplinaire pour le motif sus énoncé qu'il conviendra de proportionner en fonction des durées d'exercice de chacun.
- [108] Il est effectivement anormal, bien que la personnalité du directeur général l'explique sans doute, que l'équipe de direction se soit comportée de manière à couvrir les errements d'un directeur général de CHU dont l'établissement est soumis à un contrat de retour à l'équilibre.³⁰

5.2.2. L'absence d'alerte donnée par le comptable et la DDCCRF est préoccupante

- [109] Le comptable de l'établissement n'a lancé aucune alerte. Il s'est limité à payer les entreprises.
- [110] Certes il n'a pas à juger l'opportunité d'une dépense, ni à juger que des travaux sont somptuaires. Cependant, il lui revient de vérifier la légalité externe des actes qui lui sont présentés. De ce point de vue, la présentation des avenants, supérieurs à 5 % du montant initial, au marché de maîtrise d'œuvre aurait dû l'amener à demander la réunion de la commission d'appel d'offre. Ce qu'il ne semble pas avoir fait.
- [111] Le comportement de la DDCCRF est plus problématique. Elle est saisie le 9 mai 2007 d'une lettre documentée qui dénonce la manière dont ont été passés le marché de maîtrise d'œuvre sur le pavillon 10 av Clemenceau, ainsi que d'autres marchés. La réponse de la DDCCRF en date du 14 mai 2007 informe l'auteur de la lettre que celle-ci a été transmise au parquet. Aucune enquête des inspecteurs n'est mise en place, aucune audition de l'auteur n'est faite, aucune information n'est adressée aux autorités sanitaires -directeur d'ARH de Basse Normandie, Ministère de la santé-. Un tel retard a contribué à l'importance du dépassement constaté mais aurait pu avoir des conséquences beaucoup plus graves pour l'auteur du courrier qui, courageusement, a pris le risque de prévenir l'administration.³¹



Michel Duraffourg



Michel-Henri Mattera

³⁰ L'obéissance ne saurait signifier absence de discernement. Selon une jurisprudence constante le fonctionnaire détient une part de jugement suffisamment autonome pour appréhender l'ordre qu'il reçoit comme son exécution : voir cass.criminelle 25 février 1998, jurisdata n° 1524 qui juge qu'un fonctionnaire « compétent en matière d'urbanismes aurait dû prodiguer les conseils et, au besoin, formuler les avertissements qu'exigeaient les circonstances ... »

³¹ Les dispositions de l'article 40 alinéa 2 du code pénal sont de portée générale et ont vocation à s'appliquer à tout agent public quel que soit son statut.

Liste des annexes

Annexe 1 : Lettre de mission

Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées

Annexe 3 : Mémoire rédigé par M. Joël Martinez et remis à la mission

Annexe 4 : Liste des logements de fonction

Annexe 5 : Plan du 10 avenue Clémenceau

Annexe 6 : Analyse des factures correspondant aux travaux effectués sur les logements du 10 rue Le Cavalier et 10 avenue Clémenceau

Annexe 7 : Instruction signée Joël Martinez le 30 mai 2008

ANNEXE 1 : Lettre de mission



Ministère de la Santé et des Sports

Le directeur de cabinet

Paris, le 13 MAR. 2009

Inspection Générale des Affaires Sociales
16 MARS 2009
N° 150

Le directeur de cabinet

à

Monsieur André NUTTE
 Chef de l'inspection générale
 des affaires sociales

Objet : Demande de mission de contrôle

Le directeur général du centre hospitalier universitaire de Caen a présenté sa démission à la suite d'un entretien avec la directrice de la DHOS, au cours duquel il a indiqué avoir fait faire 800.000 € de travaux de rénovation et d'embellissement dans son logement de fonction.

Je vous demande de procéder à une mission d'enquête et de vérification de la régularité des opérations ayant conduit aux travaux effectués dans le logement du directeur général, ainsi que dans autres logements mis à la disposition de l'équipe de direction par le CHU de Caen. Cette mission examinera notamment les procédures mises en œuvre et vérifiera la bonne information du conseil d'administration.

Vous établirez par ailleurs un historique des travaux réalisés dans les logements de fonction du CHU.

Je souhaite disposer des premières conclusions de cette mission le 15 avril au plus tard.

Georges-François Leclerc
 Georges-François LECLERC

ANNEXE 2 : Liste des personnes rencontrées

Au Plan national :

- **Administration centrale**

Madame Annie Podeur : Directrice de l'hospitalisation et de l'organisation des soins

- **Centre National de Gestion**

Madame Danièle Toupillier : Directrice générale

Monsieur Philippe Pénicaud : Chef du département gestion des personnels de direction

A. Caen

- **Préfecture de région et services de l'Etat**

- Monsieur Christian Leyrit : Préfet de la région Basse-Normandie, préfet du calvados

- **Trésorerie générale**

- Monsieur François Bergès : Trésorier payeur général

- Monsieur David Merceron : Directeur départemental en charge du secteur local

- **Agence régionale de l'Hospitalisation de Basse-Normandie**

- Monsieur Dominique Blais : Directeur

- Monsieur Marc Longuet : Directeur adjoint

- Monsieur Vincent Kauffmann : Secrétaire général

- **DRASS de Basse Normandie**

- Monsieur Nicolas Puchalski : Ingénieur régionale de l'équipement

- **DDASS du Calvados**

- Madame Maureen Mazar : Directrice départementale

- Madame Valérie Raoul : Inspectrice

- Madame François Delette : Inspectrice

B. Centre Hospitalier Universitaire de Caen

- Monsieur Philippe Duron : Député Maire de Caen, président du conseil d'administration du CHU

- Madame Brigitte Le Brethon : Conseillère municipale de Caen ancienne présidente du Conseil d'administration du CHU

- Monsieur le professeur Bensadoun : Président de la commission médicale d'établissement du CHU de Caen

- Monsieur le professeur Gérard : Doyen de la Faculté de médecine de Caen

- Monsieur Daniel Moïnard : Directeur général par intérim du CHU de Caen

- Madame Liliane Lenhardt : Directeur général adjoint

- Madame Mathilde Estour-Masson : Directeur adjoint chargée des affaires juridiques
- Monsieur Patrick Guy : secrétaire général chargé de la coordination des pôles fonctionnels, de l'intérim de la DPI du 1^{er} novembre 2008 au 15 mars 2009 et de la direction des ressources humaines
- Monsieur Benoit Vivet : Directeur adjoint en charge de la direction du patrimoine et des investissements depuis le 15 mars 2009
- Monsieur Eric Garbaccio : Ingénieur général contractuel en charge de la direction des affaires financières et du pilotage de gestion
- Madame Catherine Maze : Directeur adjoint au CHU de Limoges. Directeur adjoint au CHU de Caen en charge de la DPI jusqu'au 1^{er} juillet 2008
- Monsieur José Da Cunha : Directeur adjoint au CH de Longjumeau. Directeur adjoint au CHU de Caen en charge la DPI du 1^{er} août 2008 au 1^{er} novembre 2008
- Monsieur Marc-François Guimbard : Directeur adjoint au CHU de Caen, adjoint au directeur en charge de la DPI
- Monsieur Joël Martinez : Directeur adjoint au CHU de Caen, ancien directeur général du dit CHU du 1^{er} février 2007 au 11 mars 2009
- Monsieur André Gillette : Chauffeur du Directeur général