Enquête

A Caen, quand un partenariat public-privé perturbe le bon fonctionnement du nouveau tribunal

Par **Isabelle Jarjaille et Samuel Hauraix** - le 07/03/2022 à 08h29

Construit via un partenariat public-privé avec une filiale de Natixis et le groupe Vinci, le tribunal judiciaire de Caen (Calvados) paie chaque année le surcoût de ce partenariat, et s'adapte aux contraintes de fonctionnement imposées par le contrat. L'enquête menée par Le Poulpe à ce sujet s'est par ailleurs heurtée de plein fouet au principe - contesté - du secret des affaires.

Octobre 2020, tribunal judiciaire de Caen. 22 h : le palais de justice n'est pas encore tout à fait éteint. Deux personnes viennent d'être présentées devant un juge d'instruction encore dans les locaux à cette heure. Mises en cause dans un gros dossier économique, celles-ci, plutôt que de s'exprimer en garde à vue, ont réservé leurs déclarations au magistrat. 1 h du matin passée : fin de l'interrogatoire.

Dès le lendemain matin, toujours selon nos informations, le juge d'instruction en question est convoqué par la présidence du tribunal. Au cœur d'un échange assez vif, on lui reproche… d'avoir fini trop tard. En raison de la gestion en place au sein de l'infrastructure, ce dépassement d'horaires, rarissime à ces heures-là, représente un coût.

Les interrogatoires nocturnes de la veille, qui ne pouvaient pas être repoussés car les gardes à vue s'achevaient, ont en effet rendu nécessaire la présence d'un agent de sécurité, mobilisé au-delà de ses créneaux habituels.

Cet entretien entre le juge d'instruction et la présidence fait office de rappel à l'ordre sur les règles comptables en vigueur. Et ceci, en amont d'un comité de gestion qui doit avoir lieu par la suite. Les échos de cet « incident » isolé créent l'émoi parmi les magistrats et les avocats locaux, qui envisagent alors de signer un manifeste. Pas question de faire primer une logique comptable à l'impératif de justice entendent-ils dénoncer.

« *Cela est extrêmement gênant*, qualifie Me Romain Leandri, du barreau de Caen. *Si*

hors de question de *« plaider plus vite pour faire économiser de l'argent à l'Etat »*.

« Il est inimaginable de penser qu'un magistrat puisse être limité dans son activité par des contraintes matérielles échappant totalement à sa gestion, s'insurge auprès du *Poulpe*, Jean-François Villette, délégué régional du syndicat de la magistrature. *Cette affaire fait apparaître une contradiction entre deux mécanismes, contractuel et constitutionnel. »* Il ajoute toutefois : *« Ces problématiques ont été tellement bouleversées par l'épidémie de Covid… Mais je ne dis pas qu'elles ne pourraient pas réapparaître. »*

Les difficultés liées à l'organisation du palais de justice ne se limitent pas à ce seul accrochage. Également sollicitée par *le Poulpe*, une autre avocate du barreau caennais rapporte par exemple que *« les badges posent parfois problème aux confrères qui se déplacent au palais pour le pénal d'urgence hors horaires d'ouverture au public »*. Cette avocate pointe aussi une *« déshumanisation des relations »* du fait *« d'accès par des couloirs séparés entre personnel, avocats et justiciables »*.

Livré en 2015, le nouveau tribunal de Caen a été construit en partenariat public-privé (PPP), comme celui de Paris, dont Le Monde avait révélé les difficultés de fonctionnement en 2019. Mandatée en 2008 pour construire un nouveau palais de justice à Caen, l'Agence publique pour l'immobilier de la justice s'était prononcée en faveur de la conclusion d'un PPP, estimant qu'il s'agissait du *« schéma juridique le plus équilibré et le plus sécurisé »*. Un choix validé en 2010 par la Mission d'appui aux contrats de partenariat (Mappp), remplacée en avril 2016 par la Mission d'appui au financement des infratructures.

4. Synthèse de l'avis

La pertinence juridique du recours au contrat de partenariat est établie au titre de la complexité.

L'analyse comparative a été menée globalement de façon appropriée avec la principale alternative pertinente pour la réalisation du projet.

Cette analyse montre que le « contrat de partenariat » est préférable au schéma « marchés publics » en termes de délais et en termes de coût global actualisé après prise en compte monétaire des risques, et que cet avantage est suffisamment robuste. De plus, le contrat de partenariat contribue davantage au développement durable.

La Mission d'appui constate qu'au vu de la partie financière de l'évaluation préalable, qui présente les qualités requises, le projet aurait également été éligible au

Capture écran Avis de la mission d'appui à la réalisation des contrats de partenariat sur le projet du nouveau palais de justice de Caen, 8 décembre 2010

En décembre 2012, le ministère de la Justice a donc signé un contrat avec Cicobail, un groupement composé notamment de la société Natixis pour la partie financement, et de Vinci, pour la partie construction et maintenance. C'est la particularité d'un contrat de partenariat public-privé : le privé finance et construit l'infrastructure publique et l'exploite ensuite en échange d'un loyer annuel, pour une durée déterminée.

Comme l'écrivait, en septembre 2019, le secrétaire général de l'Union syndicale des magistrats (USM) de l'époque, Florent Boitard, dans une lettre du syndicat à ses adhérents : *« Dans le cadre d'un PPP, l'argent que l'État ne sort pas de sa poche au moment du lancement des travaux, il le sort plus tard d'une autre poche, sous la forme de loyers et du paiement de prestations, et la somme finalement dépensée est supérieure. La raison est simple : l'entreprise privée supporte un risque financier qu'elle fait payer nécessairement à la personne publique. »*

Deux fois plus cher qu'en maîtrise d'ouvrage publique

En l'occurrence, le contrat a été signé pour une durée de 27 ans, et, d'après les éléments cités dans l'avis de la Mappp en décembre 2010, le loyer s'élève, au départ, à 5,2 millions d'euros. Or, dans un rapport publié en 2017 sur la politique immobilière du ministère de la Justice, la Cour des comptes dénonçait le surcoût des deux contrats de partenariat signés à Paris et à Caen, indiquant que les loyers devaient croître *« de 1 % à 1,4 % par an, soit 30 % au total »*.

Si la trajectoire annoncée par les juges des comptes publics est correcte, en 2039 le loyer payé par le ministère pour le tribunal de Caen devrait donc s'élever à 6,7 millions d'euros. Un chiffre que nous n'avons pas pu vérifier, la porte-parole du ministère de la justice, Emmanuelle Masson, nous ayant fait savoir par mail en octobre, après de multiples relances (lire ci-dessous) :

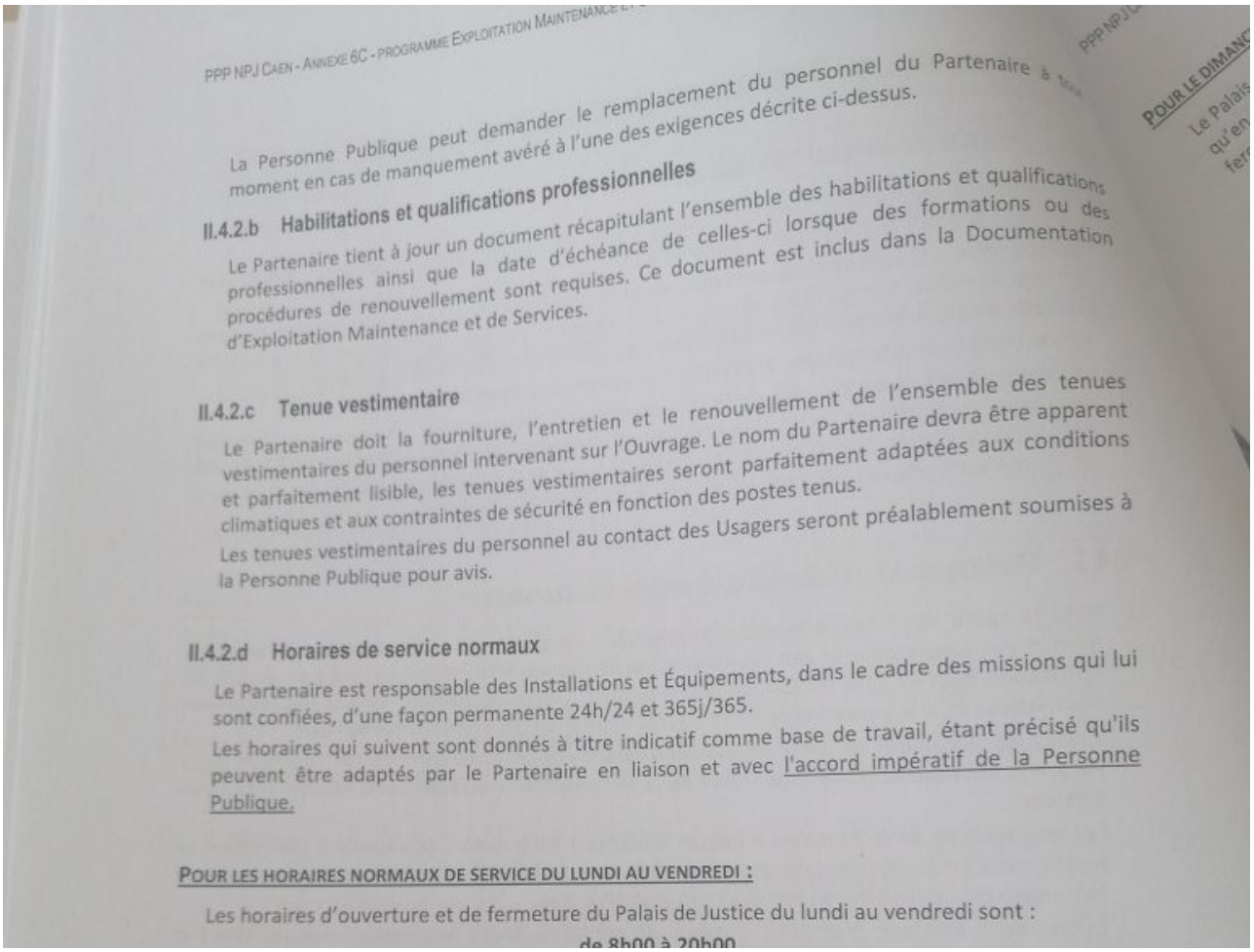
« Nous ne pouvons malheureusement vous le transmettre [le montant du loyer] au regard du respect du secret commercial. » Il s'agit pourtant d'une dépense publique.

publique, avec *« un coût au m2 de surface utile supérieur de 51 % »* peut-on lire page 73 du rapport.

Mais passée la phase de construction proprement dite, le partenaire privé est aussi en charge de la maintenance et de l'exploitation du site, pendant 27 ans. Et c'est là que les contraintes inhérentes à un service public, en l'occurrence celui de la justice, se heurtent aux contraintes de rentabilité d'un exploitant privé, en l'occurrence Vinci Facilities.

« La société privée qui a conçu le bâtiment, et qui en est propriétaire, semble tout ignorer des besoins des professionnels en juridiction », écrivait le secrétaire de l'USM, en 2019.

En témoignent les difficultés d'accès à certains horaires, dont on trouve l'origine dans le contrat lui-même, que nous avons pu consulter sur place, au ministère de la Justice, après avoir saisi la Commission d'accès aux documents administratifs (lire ci-dessous). Il est effectivement précisé, page 22, que *« le travail des magistrats et des fonctionnaires est calé sur les horaires normaux d'ouverture »*, soit de 8h à 20h pour le personnel et de 9h à 18h pour l'accueil du public.



PPP NPJ CAEN - ANNEXE 6C - PROGRAMME EXPLOITATION MAINTENANCE ET

La Personne Publique peut demander le remplacement du personnel du Partenaire à tout moment en cas de manquement avéré à l'une des exigences décrite ci-dessus.

II.4.2.b Habilitations et qualifications professionnelles

Le Partenaire tient à jour un document récapitulant l'ensemble des habilitations et qualifications professionnelles ainsi que la date d'échéance de celles-ci lorsque des formations ou des procédures de renouvellement sont requises. Ce document est inclus dans la Documentation d'Exploitation Maintenance et de Services.

II.4.2.c Tenue vestimentaire

Le Partenaire doit la fourniture, l'entretien et le renouvellement de l'ensemble des tenues vestimentaires du personnel intervenant sur l'Ouvrage. Le nom du Partenaire devra être apparent et parfaitement lisible, les tenues vestimentaires seront parfaitement adaptées aux conditions climatiques et aux contraintes de sécurité en fonction des postes tenus.

Les tenues vestimentaires du personnel au contact des Usagers seront préalablement soumises à la Personne Publique pour avis.

II.4.2.d Horaires de service normaux

Le Partenaire est responsable des Installations et Équipements, dans le cadre des missions qui lui sont confiées, d'une façon permanente 24h/24 et 365j/365.

Les horaires qui suivent sont donnés à titre indicatif comme base de travail, étant précisé qu'ils peuvent être adaptés par le Partenaire en liaison et avec l'accord impératif de la Personne Publique.

POUR LES HORAIRES NORMAUX DE SERVICE DU LUNDI AU VENDREDI :

Les horaires d'ouverture et de fermeture du Palais de Justice du lundi au vendredi sont :

de 8h00 à 20h00

L'accueil du public au sein du Palais de Justice est habituellement assuré **de 9h00 à 18h00,** sans que cela n'empêche une éventuelle présence plus tôt ou plus tard du public, dans le cadre des horaires d'ouverture et de fermeture définis ci-dessus.

POUR LES HORAIRES DE SERVICE LE SAMEDI :

Le Palais de Justice sera ouvert **de 9h00 à 18h00**, permettant notamment (mais pas exclusivement) d'assurer la présence de la permanence du parquet.

Les prestations de sécurité incendie et de gardiennage décrites à l'article V.2.4 devront débuter le matin avant l'ouverture du site et terminer à la fermeture du site.

Et effectivement, comme notre témoin nous l'avait signalé, *« il n'est pas imposé [à Vinci Facilites] une permanence sur site »*, ce qui implique une surfacturation lorsqu'il est nécessaire de prévoir une personne pour ouvrir et fermer le bâtiment et assurer la sécurité du bâtiment en dehors des horaires prévus, via la facturation de *« prestation d'astreinte »* :

MAINTENANCE ET SERVICES

APU

L'astreinte est déclenchée dans les trois cas suivants :

- En cas d'audience ou de comparution, le week-end, un jour férié, ou débutant en dehors des horaires visés au V.2.4.e :
  - L'intervention est déclenchée par la Personne Publique représentée en général par le magistrat de permanence
  - L'intervention comprend l'arrivée des agents de sécurité sur les lieux, l'ouverture du site, l'ouverture de la salle d'audience (le cas échéant), le balisage au moyen de barrière et "rubalise" (le cas échéant), la présence pendant toute la durée de l'audience nécessaire et la fermeture de la salle (le cas échéant), la fermeture du Palais de justice
  - Le délai entre le déclenchement de l'intervention et la présence effective des agents de sécurité sur site est de 6 heures au maximum
- En cas d'audience ou de comparution se terminant au-delà des horaires visés au V.2.4.e :
  - L'intervention est déclenchée par la Personne Publique
  - L'intervention comprend le maintien sans délai sur site du personnel en charge de la Prestation de sécurité incendie et de gardiennage, jusqu'à la fin de l'audience ou de la comparution, puis les rondes normales de fermeture du bâtiment
- En cas de déclenchement d'alarme :
  - Un agent de sécurité du Partenaire doit, en cas de nécessité de levée de doute, être présent sur le site jusqu'à la fin des interventions de sécurité ou de sureté
  - Le délai entre le déclenchement de l'intervention et la présence effective des agents de sécurité sur site est de 1/2 heure

Pour chaque intervention assurée en astreinte, un compte rendu d'intervention écrit est transmis à la Personne Publique au plus tard à 9h00 le matin du Jour qui suit l'évènement.

pourra être facturée à la Personne Publique, selon le bordereau de prix unitaire figurant dans le tableau ci-dessous :

Bordereau de prix date de valeur 1er juin 2012 (€ HT)		
Qualification	SSIAP 1	SSIAP 2
Taux horaire ouvré jour (7h30-20h30)	19,26	22,36
Taux horaire ouvré nuit (20h30-7h30)	21,39	24,82
Taux horaire dimanche jour (7h30-20h30)	21,20	24,60
Taux horaire dimanche nuit (20h30-7h30)	23,53	27,30
Taux horaire férié jour (7h30-20h30)	38,54	44,73
Taux horaire férié nuit (20h30-7h30)	42,78	49,65
Taux horaire dimanche férié jour (7h30-20h30)	42,39	49,20
Taux horaire dimanche férié nuit (20h30-7h30)	47,05	54,61

103/118

Interrogée sur ce point, la porte-parole du ministère de la Justice estime que *« cette dépense est mineure, de l'ordre de 10 000 € par an »*. Concluant : *« Les différents engagements pris pour améliorer la qualité du service rendu ont été tenus de telle sorte que le contrat est rentré dans une phase d'exploitation courante et satisfaisante. »*

Sollicité, le président du tribunal judiciaire, Nicolas Houx, nommé en septembre 2021, nous indique qu'il n'a pas connaissance de difficultés liées aux horaires d'ouverture : *« Il y a effectivement une mise sous alarme à 20h30, mais les audiences les plus longues, en correctionnelle, sont systématiquement prises le matin, dès 8h30, pour ne pas terminer trop tard et que le justiciable ne se retrouve pas dehors, sans transport en commun. Il peut y avoir des dépassements, dans le cas de comparution immédiate ou de l'ouverture d'une instruction avec défèrement, mais cela reste exceptionnel. »*

Ce type de fonctionnement présente malgré tout *« des avantages au quotidien en termes de temps de réactivité,* témoigne un professionnel de la justice qui y travaille. *Comme tout est facturé, avec des pénalités potentielles, ils interviennent très vite pour un micro incident, de chauffage par exemple. Le service rendu est plutôt satisfaisant. »*

Suite au rapport de la Cour des comptes, en 2018, la ministre de la justice de l'époque avait annoncé « l'abandon » des PPP pour construire des tribunaux et des prisons,

construction des hôpitaux, suite aux coûts exorbitants et aux malfaçons constatés dans les hôpitaux construits en PPP, qu'il s'agisse de celui de Saint-Nazaire ou de l'hôpital Sud Francilien.

Le secret des affaires face à la liberté d'information, cas pratique

Afin de connaître le coût et les contraintes imposées par le contrat passé entre le ministère de la Justice et le partenaire privé, Cicobail, en 2012, nous devions consulter ce document. Pas si simple. Si chaque citoyen doit, en théorie, avoir accès à certains actes administratifs comme celui-ci, dans les faits, il faut le plus souvent insister. En l'occurrence, nos premiers mails au ministère, le 5 février et le 24 mars 2021, sont restés sans réponse. Nous avons donc saisi la Commission d'accès aux documents administratifs (Cada), dont l'avis, favorable, nous est parvenu le 7 juin 2021 :

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

COMMISSION D'ACCÈS
AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS

Cada

Le Président

Avis n° 20212758 du 27 mai 2021

Madame Isabelle JARJAILLE, journaliste pour Le Poulpe, a saisi la Commission d'accès aux documents administratifs, par courrier enregistré à son secrétariat le 26 avril 2021, à la suite du refus opposé par le garde des sceaux, ministre de la justice à sa demande de consultation du contrat de partenariat public-privé et ses annexes, signé au cours du mois de décembre 2012 par le ministère de la justice pour la construction, l'exploitation et la maintenance du palais de Justice de Caen, avec CICOBAIL, société du groupe NATIXIS LEASE, en partenariat avec la caisse d'épargne Normandie et le groupe VINCI.

En l'absence de réponse exprimée par le garde des sceaux, ministre de la justice, la commission rappelle, tout d'abord, que les contrats de partenariat, avant leur transformation en marchés public de partenariat par l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015, constituaient une catégorie de contrats administratifs définis par l'ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004.

En vertu de l'article 1er de l'ordonnance du 17 juin 2004, par ces contrats, l'État ou un établissement public de l'État confiait à un tiers, pour une période déterminée en fonction de la durée d'amortissement des investissements ou des modalités de financement retenues, une mission globale ayant pour objet la construction ou la transformation, l'entretien, la maintenance, l'exploitation ou la gestion d'ouvrages, d'équipements ou de biens immatériels nécessaires au service public, ainsi que tout ou partie de leur financement à l'exception de toute participation au capital. Ils pouvaient également avoir pour objet tout ou partie de la conception de ces ouvrages, équipements ou biens immatériels ainsi que des prestations de services concourant à l'exercice, par la personne publique, de la mission de service public dont elle est chargée.

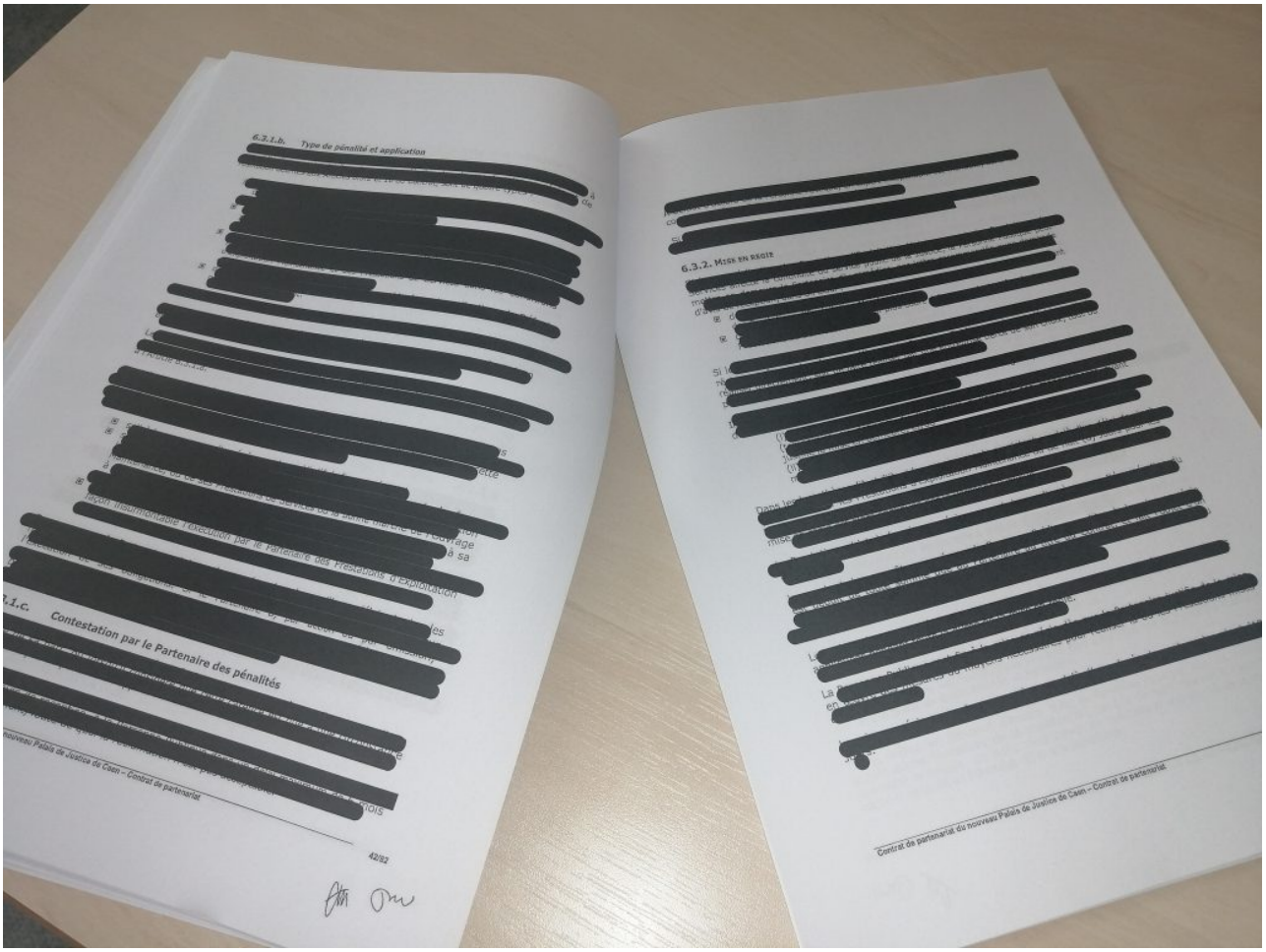
Le contenu des contrats de partenariat est, par nature très étoffé, conformément à ce que prévoyait

exemple des clauses relatives à la fiscalité, à la publicité foncière, aux garanties et assurances, à la modification de l'actionnariat ou encore au plan de financement) ;
- des données relatives aux coûts des travaux, délais et plannings de construction (il s'agit des clauses relatives aux montants des investissements, aux délais d'exécution, au pourcentage des travaux confiés à des PME, à la prise de possession par la personne publique) ;
- enfin, des données relatives aux prix, marges et prises de risque du partenaire privé (il s'agit des clauses relatives aux indemnités, loyers, sanctions, pénalités, clauses résolutoires, résiliation, survenance du terme, augmentation des coûts de financement, effets des modifications imposées par les changements dans la législation, causes légitimes).

Ces informations, qui comportent une très forte valeur ajoutée, reflètent le montage juridico-financier et comptable que le partenaire privé a imaginé et mis au point pour répondre au mieux aux besoins exprimés par la personne publique et traduisent l'inventivité dont il a su faire preuve. Au regard de ces éléments, et conformément à une position constante, la commission considère que si le contrat de partenariat constitue un document administratif et est, à ce titre, soumis au droit d'accès garanti par l'article L311-1 du code des

Adresse physique : 20, avenue de Ségur 75007 PARIS ☎ 01 42 75 79 99 • www.cada.fr • cada@cada.fr
Adresse postale : TSA 50730 75334 PARIS CEDEX 07

Nous avions donc le droit de consulter ce contrat, *« sous la réserve tenant à la préservation du secret des affaires »* Concrètement, nous avons pris rendez-vous au ministère de la Justice où nous avons pu consulter une version papier du contrat. *« Pour votre information,* nous précisait le ministère, *le partenaire a occulté les parties qui relevaient du secret commercial et industriel selon son droit. »* Autant dire que la moitié des pages du contrat que nous avons consulté ressemblait à ceci :



réponse à nos questions détaillées, envoyée par mail en octobre 2021 :

- Concernant le rapport annuel : *"Nous ne pouvons malheureusement vous le transmettre au regard du respect du secret commercial, mais également pour des raisons de sécurité évidentes."*

- Loyer annuel : *"De même, nous ne pouvons malheureusement vous le transmettre au regard du respect du secret commercial."*

- Coûts de construction supérieurs : *"De même, nous ne pouvons malheureusement vous le transmettre au regard du respect du secret commercial."*

- Coûts d'exploitations inférieurs : *"Ces derniers sont fluctuants et nous ne pouvons malheureusement vous les transmettre au regard du respect du secret commercial."*

- Facturation hors horaires service : *"Cette dépense est mineure et est de l'ordre de 10 000 euros par an."*

- Flux et nombre d'usagers moyen : *"Cette information n'est malheureusement pas disponible car il n'y a pas de comptage."*

Pourtant, toutes ces données relèvent de l'intérêt général, s'agissant des finances publiques et du fonctionnement d'un service public. Mais, dans le cadre d'un contrat signé avec le privé, la liberté d'information est entravée par le secret des affaires, renforcé par la loi relative à la protection du secret des affaires adoptée en 2018.

Politique

Auteur

Isabelle Jarjaille et Samuel Hauraix

Sur le même sujet

Au Havre, un marché public qui fleure bon le mélange des genres

Le préfet recadre la mairie de Canteleu sur le financement de la défense de Mélanie Boulanger

LE POULPE
MEDIA NORMAND D'INVESTIGATION

Mon compte

La prefecture de Seine-Maritime s'obstine à refuser l'accueil d'une famille arménienne en provenance d'Ukraine

Le Poulpe est un journal d'investigation sur internet consacré à la Normandie et ses principales villes. Accessible sur abonnement, ce média en ligne indépendant est spécialisé dans l'enquête journalistique, le décryptage de l'actualité locale et régionale, ainsi que l'exclusivité et la révélation. Il propose également des reportages, interviews et portraits au long cours.

Nous suivre

Enquête Décryptage

Essentiel Archives

Podcasts

Actualités

Politique Justice

Économie Social

Société Culture

Environnement Transports

Éducation

LE POULPE
MEDIA NORMAND D'INVESTIGATION

Mon compte

Notre manifeste

Charte éditoriale et déontologique

Lanceur d'alerte

Formulaire anonyme

Contact

Formulaire de contact

Abonnement

S'abonner

Mon compte

Mentions légales

Conditions générales d'abonnement

© 2022 Le Poulpe. Tous droits réservés - Charte de confidentialité