

Monsieur Pascal CLEMENT
Garde des Sceaux, Ministre de la
justice
3 place Vendôme
75001 Paris

Paris, le 18 septembre 2006

Par porteur et
Lettre recommandée avec A.R

Objet : demande d'abrogation du décret n° 2004-161 du 18 février 2004
portant création de l'Etablissement public du palais de justice de Paris

<p>Tél. : 01.53.43.15.15. Fax. : 01.53.43.15.00 m.bellanger@granrut.com</p>

Monsieur le Garde des Sceaux, Ministre de la justice,

J'interviens en ma qualité de conseil de l'association « *La justice dans la Cité* » dont le siège social est situé 34, rue de Condé, 75006 Paris et pour Monsieur le Bâtonnier Bernard de Bigault du Granrut, avocat à la cour d'appel de Paris, lesquels se domicilient en mon cabinet sis au 91, rue du Faubourg Saint-Honoré, 75008 Paris.

Sur votre rapport, Monsieur le Premier Ministre a signé le 18 avril 2004, un décret portant création d'un Etablissement public du palais de justice de Paris (E.P.P.J.P).

Ce décret a été publié au *journal officiel* le 20 février suivant (p.3442).

Suivant les termes de l'article 2a de ce décret, cet établissement public administratif a pour mission « *de concevoir, d'acquérir, de faire construire, d'aménager de nouveaux locaux pour les besoins des juridictions de l'ordre judiciaire et des organismes installés sur le site du palais de justice de Paris* », en d'autres termes, et ainsi que la presse a pu le résumer abruptement, d'organiser « *le déménagement du tribunal de grande instance de Paris* » d'un site qu'il occupe depuis sa création.

.../...

Indépendamment de l'opportunité qu'il y avait ou non de créer un nouvel établissement, alors que l'un de vos prédécesseurs avait déjà suscité la création en 2001, d'une agence de maîtrise d'ouvrage des travaux du ministère de la justice, laquelle a précisément pour objet de réaliser des opérations « *de construction, d'aménagement, de maintenance, de réhabilitation et de restauration [...] des immeubles destinés [...] aux juridictions* (D. 2001-798 du 31 août 2001, J.O. p. 14235 art.2 al.1), le décret précité du 18 avril 2004 doit être abrogé.

Le principe même de cette demande ne saurait être *prima facie* **contesté**.

Par une décision d'Assemblée du 3 février 1989 qui est venue préciser et étendre la portée d'une précédente décision du 10 janvier 1930 (CE, Despujol, Rec. CE, p.30 D. 1930 III 41 Note Alibert), le Conseil d'Etat a jugé que « *l'autorité compétente, saisie d'une demande tendant à l'abrogation d'un règlement illégal, est tenue d'y déférer, soit que ce règlement ait été illégal dès sa signature, soit que l'illégalité résulte de circonstances de droit ou de fait postérieures à cette date* » (CE Ass., Alitalia, Rec. CE p.44, concl. Chahid-Nourai, *RFD adm.* 1989 p.391).

D'une façon générale, l'abrogation d'un règlement illégal s'impose toujours à l'administration, soit qu'il ait été illégalement édicté ou qu'il soit devenu illégal par suite d'un changement dans les circonstances de droit ou de fait.

Cette abrogation peut ainsi se faire à toute époque, soit par l'administration elle-même agissant de sa propre initiative, soit sur la demande de personnes intéressées par cette abrogation.

Il importe certes que cette demande émane d'une personne justifiant d'un intérêt à obtenir l'annulation du texte incriminé. C'est d'ailleurs ce même intérêt qui assurera la recevabilité ultérieure du recours exercé contre le rejet éventuel (explicite ou implicite) de la demande.

Cet intérêt peut être matériel, financier ou simplement moral.

Dans le cas présent, l'intérêt à agir de l'association requérante n'est pas contestable.

L'intérêt d'une association, ou d'un syndicat à agir contre un règlement est établi lorsque le règlement emporte des conséquences dans le domaine dans lequel le groupement a vocation à intervenir, c'est à dire lorsqu'il est en rapport avec son objet ou sa spécialité.

Dans le cas présent, l'association « *La justice dans la cité* » a pour objet, aux termes de l'article 2 alinéa 1 de ses statuts, « *d'assurer la défense du maintien du tribunal de grande instance dans l'île de la Cité, lieu symbolique de l'Histoire de France* ».

L'intérêt pour agir de l'association présidée par Maître Hugues Letellier - qui est par ailleurs également inscrit au tableau des avocats à la cour d'appel de Paris - à l'encontre du décret n°2004-161 du 18 février 2004 est donc manifeste.

Il en va de même de Monsieur le Bâtonnier Bernard de Bigault du Granrut, ancien Bâtonnier des avocats du barreau de Paris et inscrit au tableau des avocats à la cour d'appel de Paris.

Monsieur de Bigault du Granrut est régulièrement amené à plaider ou représenter ses clients au Palais de justice de Paris. Le déménagement de celui-ci, et notamment du tribunal de grande instance, aurait donc des conséquences matérielles directes et certaines sur la pratique quotidienne de son activité professionnelle.

Par ailleurs, en tant qu'ancien Bâtonnier de l'Ordre des avocats à la cour d'appel de Paris, Monsieur de Bigault du Granrut attache, comme bon nombre de ses confrères, une importance particulière à ce que le tribunal de grande instance reste dans les locaux de l'île de la Cité qui abritent également deux de l'Ordre, qu'il a eu l'honneur de présider.

Le présent recours est de ce fait recevable.

Il importe également que la demande adressée à l'administration et qui tend à l'abrogation d'un règlement, soit adressée à l'autorité compétente pour abroger ledit acte.

Le juge administratif admet cependant qu'elle puisse être déposée auprès du ministre rapporteur d'un décret et ce alors même qu'il n'aurait pas compétence pour prononcer cette abrogation (CE, 29 décembre 1997, Fédération des syndicats généraux de l'éducation nationale et de la recherche publique, Rec. CE p.637).

Dans la présente affaire, la lecture des visas du décret n° 2004-161 atteste que ce dernier a été pris sur votre rapport, ce qui amène les requérants, en application de la jurisprudence précitée, à vous adresser directement la présente demande.

La procédure de saisine ayant été précisée, le décret du 18 février 2004 portant création de l'Etablissement public du palais de justice de Paris, est entaché, tant sur le plan interne qu'externe, de vices qui doivent en entraîner l'abrogation, conformément à la solution énoncée par le Conseil d'Etat dans sa décision *Despujol*.

En premier lieu, le décret attaqué est entaché d'une erreur de qualification juridique des faits qui s'explique, semble-t-il, par la volonté du gouvernement de se soustraire aux dispositions de l'article 34 de la constitution du 4 octobre 1958.

L'article 1^{er} du décret n°2004-161 du 18 février 2004 dispose que l'établissement public du **palais de justice de Paris** est « *un établissement public national à caractère administratif placé sous la tutelle du garde des sceaux* ».

L'erreur de qualification apparaît immédiatement.

Un établissement public peut avoir un rattachement national, départemental, régional ou autre, suivant le champ d'application territorial de ses compétences.

Il en résulte qu'un établissement public ayant pour objet de réfléchir à la redéfinition et à la réaffectation des locaux du palais de justice de Paris ne peut être que municipal ou départemental, compte tenu de la double nature de la ville de Paris depuis la loi du 31 décembre 1982.

Affirmer dans ces conditions qu'il s'agit d'un établissement public national, alors que son objet est logiquement municipal, atteste de la commission d'une erreur dans la qualification de la nature de l'établissement.

Certes, il n'est pas dit que l'acquisition ou la réalisation des nouveaux locaux nécessaires aux besoins des juridictions de l'ordre judiciaire actuellement domiciliés dans le palais de justice de Paris doit nécessairement se faire dans les limites de l'ancien département de la Seine.

Cependant, le tableau n°1 annexé au code de l'organisation judiciaire auquel renvoient les articles R. 212-1 alinéa 1 et R.311-7 dudit code, dispose que la cour d'appel de Paris et le tribunal de grande instance de Paris ont leur siège à Paris.

Il en résulte, par syllogisme, que l'E.P.P.J.P. a légalement une compétence territoriale limitée par les règles de répartition territoriale fixées par le code de l'organisation judiciaire, dont l'application en fait nécessairement un établissement public local.

En affirmant malgré cela que l'établissement public du palais de justice de Paris est un établissement public national, le gouvernement a entaché l'article 1 du décret n° 2004-161 d'une erreur de qualification juridique des faits.

Pour ce premier motif, le décret attaqué devra être abrogé.

Cette erreur de qualification juridique de l'E.P.P.J.P. était d'ailleurs prévisible.

Si cet établissement public avait été qualifié d'établissement public « local », il est manifeste que son rattachement territorial et sa spécialité l'auraient amené à être sans équivalent.

.../...

En effet, l'agence de maîtrise d'ouvrage des travaux du ministère de la justice créée en 2001 a déjà une compétence nationale car elle a pour objet de réfléchir à la réhabilitation ou à la construction d'immeubles destinés aux juridictions sur l'ensemble du territoire national (D. 2001-798, art.2 alinéa 1).

Or, l'article 34 de la constitution du 4 octobre 1958 réserve à la loi « *la création des catégories d'établissement public* » et ce alors même que la catégorie ne comprendrait qu'un seul élément (cf. par exemple à propos de la RATP : Cons. const., 27 novembre 1959, Rec. p.67 ; de l'ORTF : Cons. const., 17 et 19 mars 1964, Rec. p.33 ou plus récemment à propos de l'institut national de la consommation, Cons. const., 31 mai 1999, Rec. p.98).

Il en résulte qu'en qualifiant l'E.P.P.J.P. d'établissement public national, la volonté poursuivie par le gouvernement a été de faire entrer cet établissement dans une catégorie « préexistante », puisque l'agence de maîtrise d'ouvrage des travaux du ministère de la justice, qui a un objet similaire, existait déjà depuis 2001.

La création de cet établissement pouvait donc relever de la seule compétence du pouvoir réglementaire, alors qu'en réalité, la création de l'E.P.P.J.P. relevait manifestement de la compétence du pouvoir législatif.

En effet, si l'E.P.P.J.P. avait été qualifié d'établissement public territorial, ce qu'il est réellement, il relevait de ce fait d'une catégorie exclusive justifiant que sa création dépende de la volonté du législateur.

La qualification retenue a eu pour effet de transférer la compétence de création de l'EP.P.J.P. du Parlement au pouvoir réglementaire et ce, en violation de son véritable ressort territorial et des compétences matérielles qui en font incontestablement un établissement public local.

Cette erreur dans la qualification juridique a donc abouti à un détournement de procédure destiné à faire échapper au domaine de la loi, et plus généralement du parlement, l'examen des conditions de création d'un établissement public dont les règles de fonctionnement (cf. notamment l'art. 4 pour ce qui est de la composition du conseil d'administration et des articles 12 et 13 pour ce qui est de la composition des collèges du comité d'orientation) assurent une surreprésentation des fonctionnaires de l'administration et des magistrats, au détriment d'autres catégories d'usagers ou d'auxiliaires de justice du Palais, comme les avocats par exemple.

Pour ce premier motif, l'abrogation du décret n° 2004-161 est donc certaine.

.../...

En second lieu, le décret attaqué méconnaît le principe de spécialité qui gouverne l'activité de toutes les personnes morales publiques ou privées ; à l'exception de l'Etat naturellement (sur ce point v. CE, 29 avril 1970, Soc. Unipain, Rec. CE p.280, AJDA 1970 p.430 concl. Guy Braibant).

Suivant le principe précité, l'établissement public doit s'en tenir à l'exercice de sa mission ou des missions connexes qui lui ont été attribuées et qui sont définies en termes précis.

Deux applications en résultent immédiatement.

En premier lieu, l'établissement ne peut exercer des attributions étrangères à celles énoncées par le décret qui en fixe les règles de fonctionnement (cf. par ex. CE, 22 mai 1906, Caisse des écoles du 6^{ème} arrondissement de Paris, S. 1905.3.33 note M. Hauriou dans une affaire où il a été relevé que les caisses des écoles, ayant pour mission de faciliter la fréquentation des seules écoles publiques, elles ne peuvent s'employer à faciliter aussi celle des écoles privées).

En second lieu, si l'établissement ne peut pas sortir de sa spécialité, il a droit, à l'inverse, au respect de cette spécialité.

Ainsi, lorsqu'une collectivité confie à un organisme des compétences particulières, elle ne peut après coup les exercer elle-même ou les confier de nouveau, partiellement ou totalement, à un organisme distinct du premier (cf. CE Ass. 16 octobre 1970, Cnne de Saint –Vallier, Rec. CE p.583).

Dans le cas présent, le ministère de la justice a confié en 2001 à l'agence de maîtrise d'ouvrage des travaux du ministère de la justice la charge de réaliser des opérations « *de construction, d'aménagement, de maintenance, de réhabilitation et de restauration [...] des immeubles destinés [...] aux juridictions* (D. 2001-798 du 31 août 2001, J.O. p. 14235 art.2 al.1).

A cette fin l'article 3 dispose que cette agence « *peut notamment 1°) acquérir des biens, meubles ou immeubles, 2°) réaliser ou faire réaliser par des personnes publiques ou privées des études, recherches ou travaux, 3°) conclure avec l'Etat ou ses établissements publics des conventions de gestion des biens, meubles ou immeubles, nécessaires à la réalisation des travaux, 4°) acquérir ou exploiter tout droit de propriété intellectuelle* ».

Pour le surplus, ce décret fixe les conditions de nomination de son directeur, de composition de son conseil d'administration et son régime financier.

Alors que le décret n°2001-798 n'a pas été abrogé, le décret n°2004-161 vient retirer à l'agence de maîtrise d'ouvrage des travaux du ministère de la justice une partie de ses compétences, et ce en violation du principe de spécialité précédemment exposé.

L'article 2 du décret du 18 février 2004 définit en effet les compétences de l'E.P.P.J.P. par référence directe à celle de l'agence de maîtrise d'ouvrage, de telle sorte que ce dernier n'est plus compétent pour exercer ses missions vis-à-vis du palais de justice de Paris, alors qu'il s'agit, par sa superficie, le nombre de ses agents et de ses usagers, du premier Palais de justice en France.

Par ailleurs, qu'il s'agisse de ses moyens (art. 3) ou de la composition de son conseil d'administration (art.4), l'E.P.P.J.P. s'inspire directement des modalités de fonctionnement de l'agence de maîtrise d'ouvrage.

Mieux encore par un décret du 22 avril 2004 (D. n°2004-357 du 22 avril 2004 modifiant le décret n°2001-798 du 31 août 2001 [J.O. 24 avril, p.7486]), il a été décidé que l'agence de maîtrise d'ouvrage des travaux du ministère de la justice :

« met[trait] à disposition ses personnels et ses moyens pour la gestion de l'Etablissement public du palais de justice de Paris selon les modalités et les conditions financières prévues par une convention entre les deux établissements ».

Il en résulte qu'avec les deux décrets n°2004-161 du 18 février 2004 et 2004-357 du 22 avril 2004, l'agence de maîtrise d'ouvrage créée en 2001 devient une « coquille vide », vide de projets et vide de moyens !

La violation du principe de spécialité est certaine et par là même l'illégalité du décret du 18 février 2004 portant création de l'Etablissement public du palais de justice de Paris.

En troisième lieu, conformément aux motifs de la jurisprudence *Alitalia*, l'abrogation du décret n°2004-161 s'impose en raison de la modification des circonstances de fait survenues depuis son édicton.

Pour justifier l'abrogation d'un acte réglementaire, il suffit que le changement des circonstances invoqué soit réel, c'est-à-dire soit tel que le règlement contesté « n'est plus compatible avec la nouvelle situation de fait et se trouve ainsi privé de fondement légal » (cf. CE Ass., 20 décembre 1995, Mme Vedel et Jannot, Rec. CE p.440, concl. J.-M. Delarue, CJEG 1996 p.215 ; CE, 31 janvier 1996, F.S.U., Rec. CE p.699 ; cf. en sens contraire, au motif que les changements invoqués n'ont pas revêtu « une importance telle » qu'ils aient pu priver cette réglementation de son fondement légal : CE, 26 mars 1997, Association française des banques, Rec. CE p.110).

Dans le cas présent, le changement dans les circonstances de fait résulte du refus manifeste des autorités de prendre en compte différents éléments susceptibles de rendre totalement obsolète la question du transfert du tribunal de grande instance de Paris et ce d'autant plus, que la superficie revendiquée pour cette juridiction, n'apparaît nullement justifiée par les études commandées par le ministère de la justice.

.../...

Suivant les affirmations répétées du président de l'E.P.P.J.P. et de certains des magistrats membres de son conseil d'administration, le tribunal de grande instance de Paris aurait besoin de 100.000 mètres carrés, et même 115.000, ainsi que l'allègue le rapport 2004 de l'établissement.

Force est pourtant de constater que cette superficie ne repose sur aucune analyse objective, de telle sorte qu'il s'agit là d'une simple affirmation.

La lecture du schéma directeur du Palais de justice de Paris réalisé en 1995/1996 par la SCIC AMO apparaît sur ce point le document le plus fiable et plus exhaustif sur la question.

Or, la lecture attentive de ce document est bien instructive.

S'agissant de l'état des lieux, la surface actuelle du palais de justice est de 112.101 m² dans œuvre, c'est-à-dire la surface des planchers prise à l'intérieur des murs (cité *in* Schéma directeur du Palais de justice de Paris, lot n°1, février 1997 Synthèse et scénario, p.8) dont :

- 90.661m² pour les trois juridictions, l'administration pénitentiaire et le commandement militaire ;
- 11.898 m² pour la police judiciaire ;
- 5.470 m² pour la sécurité publique ;
- et 3.283 m² pour la culture.

Par ailleurs, dans les 90.661 m² affectés aux juridictions, il y a 35.722m² de circulations, 29.053m² de bureaux proprement dits et 8.586m² de salles d'audience (T.G.I., Cour d'appel et Cour de cassation).

Le chiffre de 100.000 m² avancé pour justifier d'un déménagement du T.G.I seul, présenté comme inéluctable et qui justifie par là même directement la création de l'E.P.P.J.P, semble donc passablement exagéré.

Ce sentiment est immédiatement corroboré par l'évaluation des surfaces utiles judiciaires théoriques du T.G.I, réalisée en 1996.

Suivant la SCIC AMO (lot n°1), cette surface est dans le meilleur des cas de 45.172 mètres carrés, de telle sorte que l'estimation de 100.000 mètres carrés avancée pour le seul T.G.I. apparaît comme totalement hors de proportion.

Cette exagération reste certaine alors même que l'on prendrait comme point de référence le besoin en surface S.D.O. estimé en février 1997 pour le T.G.I. à 74.881 mètres carrés (cf. Schéma directeur du Palais de justice de Paris, lot n°1, février 1997 Synthèse et scénario, p.24) et même l'hypothèse d'une délocalisation du T.G.I. estimée très largement - ainsi que l'admet le maître d'œuvre lui-même - à 90.000 mètres carrés (cf. rapport précité p.56).

.../...

Dans tous les cas, le chiffre de 100.000 mètres carrés et a fortiori de 115.000 mètres carrés n'est manifestement pas fondé.

Il convient d'ailleurs de relever, pour ce qui est du taux d'occupation des salles d'audience du T.G.I., que les locaux actuels permettent de tenir les audiences nécessaires sans que le « déménagement » de cette institution s'impose.

Ce taux (lot n°1 occupation des salles d'audience p.1) est en effet en moyenne de 82%.

Or, le maître d'œuvre relève que si ce taux n'est pas sans être particulièrement élevé et peut générer quelques dysfonctionnements, « *dans l'absolu, il peut être considéré comme normal* » (p.1), et d'ajouter : « *les salles de délibérés sont globalement de superficie convenable (...)* » (p.4).

Par ailleurs, ce taux d'occupation et l'exiguité relative des locaux – est sans conséquence réelle sur le fonctionnement de la juridiction.

Sur ce point, le schéma directeur de Palais de justice de Paris relève (lot n°1 – synthèse de l'analyse de l'organisation et du fonctionnement) que les différentes composantes du T.G.I. « *traitent dans des délais raisonnables les diverses masses de contentieux. Selon les magistrats et les greffiers, les délais de procédure sont, dans l'ensemble, satisfaisants* ». (p.21§1).

Enfin, si la délégation générale au programme pluriannuel d'équipement relève que l'éclatement de certaines unités contribue à rendre coûteux le fonctionnement de la juridiction, « *il n'en reste pas moins que le personnel s'est dans l'ensemble adapté aux caractéristiques des locaux* ».

En conclusion, il convient de noter avec le maître d'œuvre du schéma directeur du palais de justice de Paris (Schéma directeur du Palais de justice de Paris, lot n°1, février 1997 Synthèse et scénario, p.8), que « *les juridictions parisiennes, notamment le tribunal de grande instance et la cour d'appel, maîtrisent leur activité et font face, sauf exception très localisée à la charge qui leur est imposée* », en d'autres termes : « **La juridiction parisienne fonctionne bien** ».

On ne saurait être plus clair.

Les circonstances de fait ne justifient donc nullement la création et le maintien aujourd'hui, d'un établissement public ad hoc chargé de provoquer le transfert d'une partie des juridictions parisiennes hors du palais de justice pour une somme estimée – suivant le projet de budget 2006 (programme 166 : justice judiciaire, action n°06 Soutien) – **à plus de 900 millions d'euros et ce, alors qu'aucune étude chiffrée ne permet de considérer la superficie avancée de 100.000 mètres carrés comme raisonnable.**

Que dire alors de celle de 115.000 mètres carrés évoquée en 2004...

En tout état de cause, les études réalisées en 1995/1996, dont le contenu vient d'être rappelé, ne peuvent à elles seules fonder le transfert du T.G.I. de Paris hors du palais de justice de Paris et sont aujourd'hui manifestement caduques car dans la même période **de 1995-1996 à 2004** :

- les tribunaux ont été informatisés ; **les audiences de mise en état sont progressivement déjà en cours de dématérialisation** ;
- la révolution numérique a permis une amélioration des capacités de stockage et de numérisation des données que la SCIC AMO ne pouvait qu'ignorer en 1995 ;
- la diminution du contentieux, la création de juridictions de proximité, la hausse du seuil de compétence des tribunaux d'instance, la suppression d'une des deux instances en matière de divorce par consentement mutuel, **des homologations de changements de régimes matrimoniaux, de la plupart des partages judiciaires successoraux** et le développement des médiations **ont mécaniquement entraîné une diminution incontestable de l'utilisation des locaux judiciaires**

Par ailleurs, la prise en considération de ces éléments, ajoutée aux coûts prévisionnels engendrés par le déménagement du tribunal de grande instance de Paris qui sont considérables rapportés au budget annuel de la Justice, entachent également le maintien d'un tel décret dans de telles circonstances, d'erreur manifeste d'appréciation.

Le changement de circonstances de fait – tout autant que l'erreur manifeste d'appréciation – justifient donc l'abrogation du décret n° 2004-161 du 18 février 2004.

Naturellement, dans l'hypothèse où l'analyse faite par vos services vous amènerait à rejeter expressément ou implicitement la présente demande, les requérants seront amenés à déférer votre décision de rejet au Conseil d'Etat, par la voie d'un recours pour excès de pouvoir.

Confiant dans l'attention que vous porterez à l'étude de la présente requête et dans l'attente de votre réponse, je vous prie d'agréer Monsieur le Garde des Sceaux, Monsieur le Ministre de la justice, et cher Monsieur, l'expression de mes respectueuses et déférentes salutations.

Marc Bellanger
Avocat Associé