

**COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL
DE PARIS**

A-L.C

N°s 13PA02769, 13PA02766 et 13PA02770

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

**ASSOCIATION « LA JUSTICE DANS LA
CITÉ » et M. BOURAYNE**

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

**M. Frydman
Président**

La Cour administrative d'appel de Paris

**Mme Vrignon
Rapporteur**

(Formation plénière)

**M. Rousset
Rapporteur public**

**Audience du 14 mars 2014
Lecture du 3 avril 2014**

**39-01-03-05
54-01-04-02-02
R**

Vu I, sous le n° 13PA02769, la requête, enregistrée le 16 juillet 2013, présentée pour l'association « La Justice dans la Cité », dont le siège est 217, rue du Faubourg Saint-Honoré à Paris (75008), représentée par son président, et pour M. Cyril Bourayne, demeurant 217, rue du Faubourg Saint-Honoré à Paris (75008), par Me Benesty ; l'association « La Justice dans la Cité » et M. Cyril Bourayne demandent à la Cour :

1°) d'annuler le jugement n° 1206417/3-7 du 17 mai 2013 par lequel le Tribunal administratif de Paris a rejeté leur demande tendant, d'une part, à l'annulation des délibérations n°s 2012-01 et 2012-02 du 3 février 2012 par lesquelles le conseil d'administration de l'Établissement public du palais de justice de Paris (EPPJP) a, par la première, décidé l'attribution au groupement dont la société Bouygues Bâtiment Ile-de-France était mandataire du contrat de partenariat ayant pour objet la conception, la construction, le financement, l'entretien et la maintenance du futur palais de justice de Paris dans la zone d'aménagement concerté de Clichy-Batignolles et, par la seconde, approuvé le contenu de ce contrat et autorisé le directeur général de cet établissement à le signer au nom et pour le compte de l'État, ainsi que de la décision du 15 février 2012 du directeur général de l'EPPJP de procéder à la signature dudit contrat avec la société Arelia, société de projet issue du groupement précité, et, d'autre part, à ce qu'il soit enjoint à l'EPPJP soit d'obtenir de son partenaire la résolution du contrat, soit de saisir

le juge du contrat pour qu'il en constate la nullité, dans un délai de deux mois à compter de la notification du jugement ;

2°) d'annuler, pour excès de pouvoir, ces délibérations et cette décision ;

3°) d'enjoindre à l'EPPJP et à la société Arelia de résoudre leurs relations contractuelles ou, à défaut d'entente sur cette résolution dans un délai de deux mois, de saisir le juge du contrat afin que celui-ci règle les modalités d'une telle résolution s'il estime que celle-ci peut être une solution appropriée ;

4°) de mettre à la charge de l'EPPJP la somme de 3 000 euros, à verser à chacun des requérants, sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, ainsi que les entiers dépens de l'instance ;

Ils soutiennent que :

- en faisant droit aux fins de non-recevoir opposées par les défendeurs, le tribunal administratif a commis une erreur de droit quant à l'appréciation de leur intérêt à agir et une erreur d'appréciation quant à l'objet et à la portée des actes attaqués ;

- les délibérations et la décision attaquées portent atteinte aux intérêts défendus par l'association « La Justice dans la Cité », tels qu'ils ressortent de son objet social, dès lors qu'elles emportent juridiquement et matériellement le transfert du Tribunal de grande instance de Paris de l'Ile de la Cité vers la zone d'aménagement concerté (ZAC) de Clichy-Batignolles et qu'elles préjudicient au bon fonctionnement et à l'efficacité du tribunal de grande instance ;

- ces mêmes délibérations et décision modifient les conditions d'exercice de l'activité professionnelle de M. Cyril Bourayne, avocat au barreau de Paris, en raison de l'éclatement de ses lieux d'intervention, et entraîneront, par ailleurs, de nouvelles obligations et des surcoûts pour l'Ordre des avocats de Paris, qui induiront une augmentation des cotisations ordinaires payées par M. Bourayne ;

- la décision du directeur de l'EPPJP de signer le contrat de partenariat a été prise alors qu'aucune autorité compétente n'avait décidé le transfert du tribunal de grande instance, des tribunaux d'instance et du tribunal de police de Paris sur le site des Batignolles ;

- la délibération du conseil d'administration autorisant le directeur de l'EPPJP à signer le contrat avec la société Arelia n'était pas devenue exécutoire à la date de cette signature dès lors que le délai de 15 jours qui, en application des dispositions du deuxième alinéa de l'article 9 du décret n° 2004-161 du 18 février 2004 portant création de l'Établissement public du palais de justice de Paris, est laissé aux ministres de tutelle pour s'opposer à une telle délibération, n'était pas écoulé ;

- en toute hypothèse, d'une part, le secrétaire général du ministère de la justice, qui a expressément approuvé cette délibération le jour même de son adoption, n'était pas compétent pour ce faire, et, d'autre part, une telle approbation ne pouvait pas intervenir le jour même de l'adoption des délibérations litigieuses ;

- l'EPPJP a excédé ses compétences en incluant dans le partenariat la réalisation de locaux pour le besoin des tribunaux d'instance et du tribunal de police sans avoir obtenu l'accord du garde des sceaux, ministre de la justice, prévu par l'article 2 du décret n° 2004-161 du 18 février 2004 portant création de l'EPPJP, qui ne saurait être tacite au regard de l'importance des conséquences qui en résultent sur l'organisation et le fonctionnement du service public de la justice ;

- en tout état de cause, le transfert des tribunaux d'instance n'a pu résulter d'une décision régulière du garde des sceaux, ministre de la justice, une telle décision étant contraire aux dispositions de l'article D. 311-1 du code de l'organisation judiciaire ;

- les délibérations et la décision attaquées ont été prises à l'issue d'une procédure irrégulière dès lors, d'une part, que, contrairement à ce qu'exigent l'article 8 du décret du 18 février 2004 et la convention conclue le 15 février 2010 entre l'État et l'EPPJP en application du 5^o de l'article 3 de ce décret, le conseil d'administration n'a pas délibéré à nouveau sur le choix de recourir à un contrat de partenariat après que la mission d'appui aux partenariats public-privé (MAPPP) eut rendu son avis sur l'évaluation préalable prévue par l'article 2 de l'ordonnance du 17 juin 2004, et que, d'autre part, l'EPPJP n'a pas régulièrement recueilli l'avis du garde des sceaux, ministre de la justice, sur le périmètre de la procédure à lancer avant la publication de l'avis d'appel à la concurrence et sur le programme du bâtiment à construire avant consultation des candidats sélectionnés, en méconnaissance de l'article 4 de la convention précitée ;

- le recours au contrat de partenariat n'était pas justifié, dès lors qu'aucune des conditions prévues aux 1^o (complexité du projet), 2^o (caractère d'urgence du projet) et 3^o (bilan entre les avantages et les inconvénients de la procédure plus favorable que ceux d'autres contrats de la commande publique) du II de l'article 2 de l'ordonnance n^o 2004-559 du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat n'était remplie en l'espèce ;

- les règles gouvernant l'attribution du contrat de partenariat ont été méconnues, l'EPPJP ne pouvant pas, en l'absence de complexité du projet, recourir à la procédure du dialogue compétitif ;

- les principes fondamentaux de la commande publique, et en particulier le principe de transparence, n'ont pas été respectés, l'EPPJP n'ayant pas porté à la connaissance des candidats l'ensemble des informations leur permettant d'élaborer une offre répondant au mieux aux attentes de la personne publique ;

- l'occultation de certaines mentions dans les documents dont les requérants ont demandé la communication démontre l'absence de transparence de la procédure de passation du contrat ;

Vu le mémoire en défense, enregistré le 30 septembre 2013, présenté pour l'EPPJP, représenté par son directeur général, par Me de Fenoyl et Me Treca ; l'EPPJP conclut, à titre principal, au rejet de la requête, à titre subsidiaire, au rejet des seules conclusions à fin d'injonction, et, en toute hypothèse, à ce que la somme de 5 000 euros soit mise à la charge de l'association « La Justice dans la Cité » et de M. Bourayne sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Il soutient que :

- ni l'association « La Justice dans la Cité », ni M. Bourayne, en sa qualité d'avocat au barreau de Paris, n'ont intérêt à agir contre les délibérations et la décision attaquées ;

- le président de l'association « La Justice dans la Cité » n'avait pas qualité pour agir devant le tribunal administratif, en raison de l'irrégularité de la délibération du conseil d'administration de l'association du 28 mars 2012 ;

- l'avocat de l'association, qui est membre de son conseil d'administration, ne pouvait valablement représenter celle-ci devant le tribunal administratif ;

- les moyens soulevés par les requérants, s'agissant tant de la légalité externe que de la légalité interne des délibérations et de la décision attaquées, ne sont pas fondés ;

- la résiliation du contrat de partenariat porterait une atteinte excessive à l'intérêt général au regard tant du calendrier d'exécution du projet que de l'importance des études engagées ;

Vu le mémoire, enregistré le 12 octobre 2013, présenté pour la société Arelia, dont le siège est 1, avenue Eugène Freyssinet à Guyancourt (78280), représentée par son président, par Me Paillard ; la société Arelia conclut, à titre principal, au rejet de la requête, à titre subsidiaire, au rejet des seules conclusions à fin d'injonction, et, en toute hypothèse, à ce que la somme de 5 000 euros soit mise à la charge de l'association « La Justice dans la Cité » et de M. Bourayne sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Elle soutient que :

- ni l'association « La Justice dans la Cité », ni M. Bourayne, en sa qualité d'avocat au barreau de Paris, n'ont intérêt à agir contre les délibérations et la décision attaquées ;

- les moyens soulevés par les requérants, s'agissant tant de la légalité externe que de la légalité interne des délibérations et de la décision attaquées, ne sont pas fondés ;

- compte tenu de l'urgence qui s'attache à la mise aux normes de sécurité et d'accessibilité du palais de justice, d'une part, et aux coûts engagés pour la réalisation du projet par l'État depuis 2009 et par la société Arelia depuis 2010, d'autre part, l'annulation, la résolution ou la résiliation du contrat de partenariat seraient contraires à l'intérêt général ;

Vu le nouveau mémoire, enregistré le 6 janvier 2014, présenté, par Me Benesty, pour l'association « La Justice dans la Cité » et pour M. Bourayne, qui concluent aux mêmes fins que la requête par les mêmes moyens ;

Ils soutiennent en outre que :

- l'intérêt à agir de M. Bourayne résulte aussi de la suppression des tribunaux d'instance et de la création d'un seul tribunal de ce type sur le ressort des vingt arrondissements de Paris, qui méconnaissent les dispositions en vigueur concernant le siège des tribunaux d'instance ;

- les délibérations et la décision attaquées, qui sont insusceptibles de se rattacher à un pouvoir de l'EPPJP et portent une atteinte grave aux attributions de l'État en le privant de sa compétence et en mettant à sa charge des obligations financières, sont nulles et non avenues et doivent, dès lors, être déclarées juridiquement inexistantes ;

- en tant qu'elles emportent des conséquences significatives sur l'organisation et le fonctionnement des services de la justice et sur la gestion prévisionnelle des effectifs s'y rapportant, les délibérations et la décision attaquées auraient dû être précédées de la consultation du comité technique paritaire du ministère de la justice ;

Vu le nouveau mémoire en défense, enregistré le 15 janvier 2014, présenté, par Me de Fenoyl et Me Treca, pour l'EPPJP, qui conclut aux mêmes fins que dans son précédent mémoire par les mêmes moyens ; il soutient en outre que, même si la Cour devait écarter la complexité technique du projet, il ne saurait en résulter que la complexité fondant le recours au dialogue compétitif devrait être écartée, dès lors que le montage juridique et financier du contrat est intrinsèquement complexe au sens de la directive 2004/48/CE du 18 mars 2004 ;

Vu le nouveau mémoire, enregistré le 11 février 2014, présenté, par Me Benesty, pour l'association « La Justice dans la Cité » et pour M. Bourayne, qui concluent aux mêmes fins que

la requête par les mêmes moyens ; ils soutiennent en outre que les délibérations attaquées sont entachées d'illégalité en ce qu'elles ont été rendues exécutoires sans exercice réel du pouvoir de tutelle, dès lors que c'est l'ancien président du conseil d'administration de l'EPPJP ayant participé au processus d'élaboration de ces actes qui a approuvé ceux-ci, en sa nouvelle qualité de secrétaire général du ministère de la justice, ce qui le plaçait ainsi en situation de conflit d'intérêts ;

Vu le nouveau mémoire en défense, enregistré le 11 février 2014, présenté, par Me de Fenoyl et Me Treca, pour l'EPPJP, qui conclut aux mêmes fins que dans ses précédents mémoires par les mêmes moyens ; il soutient en outre que les consultations du comité technique paritaire éventuellement requises seront sollicitées en temps utile ;

Vu le nouveau mémoire en défense, enregistré le 14 février 2014, présenté, par Me de Fenoyl et Me Treca, pour l'EPPJP, qui conclut aux mêmes fins que dans ses précédents mémoires par les mêmes moyens ; il soutient en outre que la décision d'implanter le nouveau palais de justice sur le site des Batignolles a été prise préalablement aux délibérations et à la décision attaquées et annoncée par le Président de la République et le garde des sceaux, ministre de la justice ; que le secrétaire général du ministère de la justice est réglementairement membre du conseil d'administration de l'EPPJP et que l'allégation d'un hypothétique conflit d'intérêts doit être écartée ;

Vu le nouveau mémoire, enregistré le 17 février 2014, présenté, par Me Benesty, pour l'association « La Justice dans la Cité » et pour M. Bourayne, qui concluent aux mêmes fins que la requête par les mêmes moyens ;

Vu le nouveau mémoire en défense, enregistré le 20 février 2014, présenté, par Me de Fenoyl et Me Treca, pour l'EPPJP, qui conclut aux mêmes fins que dans ses précédents mémoires par les mêmes moyens ;

Vu II, sous le n° 13PA02766/7, la requête, enregistrée le 16 juillet 2013, présentée pour l'association « La Justice dans la Cité », dont le siège est 217, rue du Faubourg Saint-Honoré à Paris (75008), représentée par son président, et pour M. Cyril Bourayne, demeurant 217, rue du Faubourg Saint-Honoré à Paris (75008), par Me Benesty ; l'association « La Justice dans la Cité » et M. Cyril Bourayne demandent à la Cour :

1°) d'annuler le jugement n° 1208605/3-3-7 du 17 mai 2013 par lequel le Tribunal administratif de Paris a rejeté leur demande tendant à l'annulation de la décision du 15 février 2012 par laquelle le secrétaire général du ministère de la justice a accepté, au nom de l'État, la cession de créance irrévocable consentie le même jour par la société Arelia au profit de divers établissements de crédit, en application de l'article 8.6 du contrat de partenariat relatif au palais de justice de Paris conclu par cette société avec l'Établissement public du palais de justice de Paris (EPPJP) ;

2°) d'annuler, pour excès de pouvoir, cette décision ;

3°) de mettre à la charge de l'État et de l'EPPJP, pris solidairement, le versement de la somme de 3 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Ils soutiennent que :

- la décision attaquée porte atteinte aux intérêts défendus par l'association « La Justice dans la Cité », tels qu'ils ressortent de son objet social, dès lors qu'elle permet la réalisation effective du nouveau palais de justice de Paris et, partant, le transfert du Tribunal de grande instance de Paris de l'Ile de la Cité vers la zone d'aménagement concerté (ZAC) de Clichy-Batignolles ;

- cette même décision modifie les conditions d'exercice de l'activité professionnelle de M. Cyril Bourayne, avocat au barreau de Paris, en raison de l'éclatement de ses lieux d'intervention, et entraînera, par ailleurs, de nouvelles obligations et des surcoûts pour l'Ordre des avocats de Paris, qui induiront une augmentation des cotisations ordinaires payées par M. Bourayne ;

- la décision attaquée a été signée par une autorité incompétente et est dépourvue de visa du contrôleur financier, en méconnaissance des dispositions de l'article 5 de l'arrêté du 29 décembre 2005 relatif au contrôle financier des programmes et services du ministère de la justice ;

- la décision attaquée méconnaît les dispositions des articles L. 313-29-1, premier alinéa, et L. 313-26-2 du code monétaire et financier, s'agissant tant de l'assiette des créances dont la cession est acceptée que de l'engagement global de l'Etat ;

Vu le mémoire en défense, enregistré le 2 octobre 2013, présenté par la garde des sceaux, ministre de la justice, qui conclut au rejet de la requête ;

Elle soutient que :

- ni l'association « La Justice dans la Cité », ni M. Bourayne, en sa qualité d'avocat au barreau de Paris, n'ont intérêt à agir contre la décision attaquée ;

- le président de l'association « La Justice dans la Cité » n'avait pas qualité pour agir devant le tribunal administratif, en raison de l'irrégularité de la délibération du conseil d'administration de l'association du 28 mars 2012, qui, en tout état de cause, ne l'autorisait pas à ester en justice contre la décision attaquée ;

- l'avocat de l'association, qui est membre de son conseil d'administration, ne pouvait valablement représenter celle-ci devant le tribunal administratif ;

- les moyens soulevés par les requérants, s'agissant tant de la légalité externe que de la légalité interne de la décision attaquée, ne sont pas fondés ;

Vu le mémoire, enregistré le 12 octobre 2013, présenté pour la société Arelia, dont le siège est 1, avenue Eugène Freyssinet à Guyancourt (78280), représentée par son président, par Me Paillard ; la société Arelia conclut au rejet de la requête et à ce que le versement de la somme de 5 000 euros soit mis à la charge de l'association « La Justice dans la Cité » et de M. Bourayne sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Elle soutient que :

- ni l'association « La Justice dans la Cité », ni M. Bourayne, en sa qualité d'avocat au barreau de Paris, n'ont intérêt à agir contre la décision attaquée ;

- les moyens soulevés par les requérants, s'agissant tant de la légalité externe que de la légalité interne de la décision attaquée, ne sont pas fondés ;

Vu III, sous le n° 13PA02770, la requête, enregistrée le 16 juillet 2013, présentée pour l'association « La Justice dans la Cité », dont le siège est 217, rue du Faubourg Saint-Honoré à Paris (75008), représentée par son président, et pour M. Cyril Bourayne, demeurant 217, rue du Faubourg Saint-Honoré à Paris (75008), par Me Benesty ; l'association « La Justice dans la Cité » et M. Cyril Bourayne demandent à la Cour :

1°) d'annuler le jugement n° 1209054/3-7 du 17 mai 2013 par lequel le Tribunal administratif de Paris a rejeté leur demande tendant, d'une part, à l'annulation de la décision du secrétaire général du ministère de la justice du 15 février 2012 de signer l'accord autonome conclu entre l'État, la société Arelia et un groupement d'établissements de crédit afin de définir les modalités d'indemnisation de la société Arelia en cas d'annulation du contrat de partenariat conclu avec l'Établissement public du palais de justice de Paris (EPPJP) ou de l'un de ses actes détachables, ou de résolution, de déclaration de nullité ou de résiliation de ce contrat et, d'autre part, à ce qu'il soit enjoint à l'EPPJP soit d'obtenir de son partenaire la résolution du contrat de partenariat, soit de saisir le juge du contrat pour qu'il en constate la nullité, dans un délai de deux mois à compter de la notification du jugement ;

2°) d'annuler, pour excès de pouvoir, cette décision ;

3°) d'enjoindre aux cocontractants de résoudre leurs relations contractuelles ou, à défaut d'entente sur cette résolution dans un délai de deux mois, de saisir le juge du contrat afin que celui-ci règle les modalités d'une telle résolution s'il estime que celle-ci peut être une solution appropriée ;

4°) de mettre à la charge de l'État et de l'EPPJP, pris solidairement, le versement de la somme de 3 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Ils soutiennent que :

- la décision attaquée porte atteinte aux intérêts défendus par l'association « La Justice dans la Cité », tels qu'ils ressortent de son objet social, dès lors qu'elle permet la réalisation effective du nouveau palais de justice de Paris et, partant, le transfert du Tribunal de grande instance de Paris de l'Île de la Cité vers la zone d'aménagement concerté (ZAC) de Clichy-Batignolles ;

- cette même décision modifie les conditions d'exercice de l'activité professionnelle de M. Cyril Bourayne, avocat au barreau de Paris, en raison de l'écèlement de ses lieux d'intervention, et entraînera, par ailleurs, de nouvelles obligations et des surcoûts pour l'Ordre des avocats de Paris, qui induiront une augmentation des cotisations ordinales payées par M. Bourayne ;

- la décision attaquée a été prise par une autorité incompétente ;

- cette décision méconnaît les dispositions de l'ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 modifiée sur les contrats de partenariat et le principe du bon usage des deniers publics, en ce qu'elle fait produire les mêmes effets juridiques à des situations juridiques pourtant distinctes, qu'elle prévoit le versement d'une indemnité disproportionnée en cas d'annulation du contrat de partenariat motivée par la faute du partenaire de l'établissement public et qu'elle prévoit le versement d'une « indemnité minimale » sans lien avec la réalité du préjudice subi par ce partenaire et par les prêteurs ;

- en s'engageant à verser l'indemnité prévue en cas d'annulation du contrat par le juge administratif nonobstant l'éventuelle mise en œuvre des voies de recours ouvertes à l'encontre d'un jugement prononcé en ce sens, l'Etat se livre à une libéralité en violation du principe selon lequel le partenaire d'une collectivité publique ne peut pas s'enrichir sans cause ;

- les mentions qui figurent sur l'avis d'information publié au Journal officiel de la République française du 18 mars 2012 sont insuffisantes puisqu'elles se bornent à indiquer l'objet de l'acte en cause, sans en préciser le contenu, en méconnaissance du principe de transparence de la procédure de passation du contrat ;

- l'accord est entaché d'une irrégularité grave qui implique sa disparition rétroactive, sachant qu'une telle mesure ne porterait pas une atteinte excessive à l'intérêt général ;

Vu le mémoire en défense, enregistré le 3 octobre 2013, présenté par la garde des sceaux, ministre de la justice, qui conclut au rejet de la requête ;

Elle soutient que :

- ni l'association « La Justice dans la Cité », ni M. Bourayne, en sa qualité d'avocat au barreau de Paris, n'ont intérêt à agir contre la décision attaquée ;

- le président de l'association « La Justice dans la Cité » n'avait pas qualité pour agir devant le tribunal administratif, en raison de l'irrégularité de la délibération du conseil d'administration de l'association du 28 mars 2012, qui, en tout état de cause, ne l'autorisait pas à ester en justice contre la décision attaquée ;

- l'avocat de l'association, qui est membre de son conseil d'administration, ne pouvait valablement représenter celle-ci devant le tribunal administratif ;

- les moyens soulevés par les requérants, s'agissant tant de la légalité externe que de la légalité interne de la décision attaquée, ne sont pas fondés ;

Vu le mémoire, enregistré le 12 octobre 2013, présenté pour la société Arelia, dont le siège est 1, avenue Eugène Freyssinet à Guyancourt (78280), représentée par son président, par Me Paillard ; la société Arelia conclut au rejet de la requête et à ce que le versement de la somme de 5 000 euros soit mis à la charge de l'association « La Justice dans la Cité » et de M. Bourayne sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Elle soutient que :

- ni l'association « La Justice dans la Cité », ni M. Bourayne, en sa qualité d'avocat au barreau de Paris, n'ont intérêt à agir contre la décision attaquée ;

- les moyens soulevés par les requérants, s'agissant tant de la légalité externe que de la légalité interne de la décision attaquée, ne sont pas fondés ;

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu la directive 2004/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services ;

Vu le code des marchés publics ;

Vu le code de l'organisation judiciaire ;

Vu l'ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat ;

Vu la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal ;

Vu le décret n° 82-452 du 28 mai 1982 relatif aux comités techniques paritaires ;

Vu le décret n° 2004-161 du 18 février 2004 portant création de l'Établissement public du palais de justice de Paris, modifié notamment par le décret n° 2010-43 du 12 janvier 2010 relatif à l'Établissement public du palais de justice de Paris ;

Vu le décret n° 2004-1119 du 19 octobre 2004 portant création de la mission d'appui à la réalisation des contrats de partenariat, modifié notamment par le décret n° 2009-244 du 2 mars 2009 ;

Vu le décret n° 2005-850 du 27 juillet 2005 relatif aux délégations de signature des membres du Gouvernement ;

Vu le décret n° 2008-689 du 9 juillet 2008 relatif à l'organisation du ministère de la justice ;

Vu l'arrêté du 9 juillet 2008 fixant l'organisation en sous-directions et bureaux du service de la synthèse, de la stratégie et de la performance du secrétariat général du ministère de la justice ;

Vu le code de justice administrative ;

Les parties ayant été régulièrement averties du jour de l'audience ;

Après avoir entendu au cours de l'audience publique du 14 mars 2014 :

- le rapport de Mme Vrignon, premier conseiller,

- les conclusions de M. Rousset, rapporteur public,

- et les observations de Me Benesty, avocat de l'association « La Justice dans la Cité » et de M. Bourayne, de Me de Fenoyl, avocat de l'EPPJP, et de Me Paillard, avocat de la société Arelia, ainsi que de M. Michel, chef du bureau du contentieux administratif au secrétariat général du ministère de la justice, pour la garde des sceaux, ministre de la justice ;

1. Considérant que, par deux délibérations en date du 3 février 2012, le conseil d'administration de l'Établissement public du palais de justice de Paris (EPPJP) a, d'une part, décidé l'attribution au groupement dont la société Bouygues Bâtiment Ile-de-France était mandataire du contrat de partenariat ayant pour objet la conception, la construction, le financement, l'entretien et la maintenance du futur palais de justice de Paris dans la zone d'aménagement concerté (ZAC) de Clichy-Batignolles et, d'autre part, approuvé le contenu de ce contrat et autorisé le directeur général de l'EPPJP à le signer au nom et pour le compte de l'Etat ; que le contrat de partenariat a été signé le 15 février 2012 par le directeur général de

l'établissement public avec la société Arelia, société de projet issue du groupement précité ; que, le même jour, le secrétaire général du ministère de la justice a, d'une part, accepté, au nom de l'État, la cession de créance consentie par la société Arelia au profit de divers établissements de crédit, conformément aux stipulations de l'article 8.6 du contrat de partenariat et, d'autre part, signé avec la société Arelia et ces établissements de crédit un accord dit « autonome » fixant les modalités d'indemnisation par l'État de son partenaire en cas d'annulation, de résolution, de déclaration de nullité ou de résiliation du contrat ou en cas d'annulation de l'un de ses actes détachables ; que, sous le n^o 13PA02769, l'association « La Justice dans la Cité » et M. Bourayne relèvent appel du jugement du 17 mai 2013 par lequel le Tribunal administratif de Paris a rejeté comme irrecevable, pour défaut d'intérêt à agir, leur demande tendant à l'annulation des délibérations du conseil d'administration de l'EPPJP du 3 février 2012 et de la décision du directeur général de l'établissement public du 15 février 2012 de signer le contrat de partenariat ; que, sous les n^{os} 13PA02766 et 13PA02770, les mêmes requérants relèvent appel des jugements du Tribunal administratif de Paris du 17 mai 2013 ayant respectivement rejeté comme irrecevables, pour le même motif, leurs demandes tendant à l'annulation des décisions du secrétaire général du ministère de la justice du 15 février 2012 d'accepter la cession de créance consentie par la société Arelia et de signer l'accord dit « autonome » ;

2. Considérant que les requêtes n^{os} 13PA02769, 13PA02766 et 13PA02770 de l'association « La Justice dans la Cité » et de M. Cyril Bourayne sont relatives à une même opération et ont fait l'objet d'une instruction commune ; qu'il y a lieu de les joindre pour y statuer par un seul arrêt ;

Sur l'appréciation de l'intérêt à agir des requérants portée par les premiers juges :

En ce qui concerne l'intérêt à agir de l'association « La Justice dans la Cité » :

3. Considérant qu'aux termes de l'article 2 de ses statuts, l'association « La Justice dans la Cité » a pour objet social de : « 1^o Assurer la défense du maintien du tribunal de Grande Instance de Paris dans l'Ile de la Cité, lieu symbolique de l'Histoire de France. / 2^o Assurer une meilleure organisation du tribunal dans l'intérêt des citoyens de Paris. / 3^o Prendre toutes dispositions juridiques utiles et nécessaires pour contrôler, faire contrôler, annuler ou faire annuler toutes décisions administratives, budgétaires ou autres concernant le transfert du Tribunal de Grande Instance en dehors de l'Ile de la Cité. / 4^o Promouvoir toutes mesures propres à augmenter l'efficacité du Tribunal de Grande Instance de Paris pour les citoyens » ;

4. Considérant que la circonstance que l'association requérante se soit reconnue, aux termes du 3^o de l'article 2 précité de ses statuts, la possibilité de contester toute décision administrative ou budgétaire concernant le transfert du Tribunal de grande instance de Paris en dehors de l'Ile de la Cité ne saurait lui conférer un intérêt à agir à l'encontre de décisions autres que celles qui, compte tenu de leur objet ou de leur portée, lèsent, de façon suffisamment directe et certaine, les intérêts dont elle entend assurer la défense, tels qu'ils sont énoncés aux 1^o, 2^o et 4^o de ce même article ;

5. Considérant que le contrat de partenariat signé par l'EPPJP avec la société Arelia en vue de la conception, de la construction, du financement, de l'entretien et de la maintenance, sur le site de la ZAC de Clichy-Batignolles, du nouveau palais de justice destiné à abriter notamment le Tribunal de grande instance de Paris, engage juridiquement et financièrement les parties à procéder à la réalisation de cet ouvrage, qui doit être mis à la disposition de l'État dans un délai de 57 mois à compter de la date d'entrée en vigueur du contrat ; qu'il emporte donc à terme le

transfert du tribunal de grande instance et son installation au sein du bâtiment dont la construction est prévue dans le cadre de ce contrat et dont les caractéristiques fonctionnelles et architecturales auront nécessairement un impact sur l'organisation et le fonctionnement de cette juridiction ; que, dès lors, compte tenu de leur objet et de leur portée, la délibération n° 2012-02 du 3 février 2012 par laquelle le conseil d'administration de l'EPPJP a approuvé le contenu de ce contrat et autorisé le directeur général de l'établissement public à signer celui-ci, au nom et pour le compte de l'État, et la décision du 15 février 2012 dudit directeur général de procéder à cette signature lèsent de façon directe et certaine les intérêts défendus par l'association tels qu'ils sont définis par ses statuts ; que, dès lors, l'association « La Justice dans la Cité » justifie d'un intérêt, qui, contrairement à ce qui est soutenu en défense, ne se confond pas avec l'intérêt individuel de ses membres, lui donnant qualité pour agir contre cette délibération et cette décision ;

6. Considérant, en revanche, que ni la délibération n° 2012-01 du 3 février 2012 du conseil d'administration de l'EPPJP désignant le groupement ayant pour mandataire la société Bouygues Bâtiment Ile-de-France comme attributaire du contrat, ni la décision du 15 février 2012 par laquelle le secrétaire général du ministère de la justice a accepté, au nom de l'État, la cession de créance irrévocable consentie par la société Arelia au profit de divers établissements de crédit, ni enfin la décision du même jour dudit secrétaire général de signer un accord définissant les modalités d'indemnisation de cette société en cas d'annulation, de résiliation, ou de déclaration ou de constat de nullité par le juge du contrat de partenariat ou en cas d'annulation de l'un de ses actes détachables, n'ont d'incidence sur les intérêts que l'association s'est donné pour mission de défendre ; que, dès lors, celle-ci ne justifie pas d'un intérêt de nature à lui donner qualité pour demander l'annulation de cette délibération et de ces décisions ;

En ce qui concerne l'intérêt à agir de M. Bourayne :

7. Considérant qu'ainsi qu'il a été dit au point 5 ci-dessus, le contrat de partenariat signé par l'EPPJP avec la société Arelia en vue notamment de la construction du nouveau palais de justice emporte à terme le transfert du Tribunal de grande instance de Paris vers le site de la ZAC de Clichy-Batignolles ; que M. Bourayne, avocat au barreau de Paris, fait valoir que l'éloignement qui en résultera entre le Tribunal de grande instance et la Cour d'appel de Paris, qui restera, pour sa part, située sur l'Ile de la Cité, aura une incidence sur les conditions dans lesquelles il sera amené à exercer son ministère devant ces juridictions, s'agissant notamment de l'accomplissement d'actes de procédure qu'il lui revient d'effectuer ou de l'assistance à des audiences se tenant simultanément ou à des horaires rapprochés ; que les difficultés susceptibles de se poser à ce titre, qui ne sont pas contestées par l'EPPJP, confèrent à M. Bourayne un intérêt lui donnant qualité pour demander l'annulation de la délibération du conseil d'administration de l'EPPJP n° 2012-02 du 3 février 2012 approuvant le contenu du contrat de partenariat litigieux et autorisant le directeur général de l'établissement public à signer celui-ci et de la décision du 15 février 2012 dudit directeur général de procéder à cette signature ; qu'en revanche, M. Bourayne n'a pas intérêt à agir contre la délibération n° 2012-01 du 3 février 2012 du conseil d'administration de l'EPPJP désignant l'attributaire du contrat, ni contre les décisions du 15 février 2012 du secrétaire général du ministère de la justice d'accepter, au nom de l'État, la cession de créance irrévocable consentie par la société Arelia et de signer l'accord dit « autonome », dès lors que ces différents actes n'ont aucune incidence sur les conditions dans lesquelles il sera amené à exercer la profession d'avocat ;

8. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que c'est à bon droit que le Tribunal administratif de Paris a rejeté comme irrecevables, pour défaut d'intérêt à agir, les conclusions de l'association « La Justice dans la Cité » et de M. Bourayne tendant à l'annulation de la

délibération du conseil d'administration de l'EPPJP n° 2012-01 du 3 février 2012 ainsi que leurs demandes dirigées contre les décisions du secrétaire général du ministère de la justice du 15 février 2012 d'accepter, au nom de l'État, la cession de créance irrévocable consentie par la société Arelia et de signer l'accord dit « autonome » ; qu'en revanche, c'est à tort que les premiers juges ont rejeté, pour le même motif, les conclusions de l'association « La Justice dans la Cité » et de M. Bourayne tendant à l'annulation de la délibération du conseil d'administration de l'EPPJP n° 2012-02 du 3 février 2012 et de la décision du directeur général de l'établissement public du 15 février 2012 de signer le contrat de partenariat en litige ; que, par suite, il y a lieu d'annuler, dans cette mesure, le jugement n° 1206417/3-7 et de statuer immédiatement, par la voie de l'évocation, sur lesdites conclusions ;

Sur les conclusions dirigées contre la délibération du conseil d'administration de l'EPPJP n° 2012-02 du 3 février 2012 et contre la décision du directeur général de cet établissement public du 15 février 2012 de signer le contrat de partenariat :

En ce qui concerne la légalité externe :

9. Considérant, en premier lieu, que l'article 5 du règlement intérieur du conseil d'administration de l'EPPJP dispose, en son alinéa 5, que « *les propositions de délibération deviennent exécutoires dans les conditions prévues à l'article 9 du décret modifié du 18 février 2004 (...)* » ; qu'aux termes de l'article 9 du décret du 18 février 2004 susvisé, auquel il est ainsi fait référence, dans sa rédaction issue du décret du 12 janvier 2010 : « *Les délibérations mentionnées aux 1^o, 2^o, 7^o et 10^o de l'article 8 deviennent exécutoires de plein droit si le garde des sceaux, ministre de la justice, ou le ministre chargé du budget n'y font pas opposition dans les quinze jours qui suivent la réception du procès-verbal de séance* » ; que, selon l'article 8 de ce même décret : « *Le conseil d'administration règle par ses délibérations les affaires de l'établissement. Il délibère notamment sur : / (...) 2^o Dans les conditions qu'il détermine, les contrats de partenariat (...)* » ; qu'il résulte de ces dispositions que les délibérations du conseil d'administration de l'EPPJP sont tacitement approuvées par le garde des sceaux, ministre de la justice, et par le ministre chargé du budget à l'issue d'un délai de quinze jours suivant la réception par leurs services du procès-verbal de séance ; qu'alors même qu'elles ne prévoient pas explicitement une telle possibilité, lesdites dispositions ne font cependant pas obstacle à ce que le garde des sceaux, ministre de la justice, et le ministre chargé du budget puissent donner leur accord exprès avant l'expiration du délai ainsi prévu, ni à ce qu'une telle approbation intervienne le jour même de l'adoption de la délibération en cause ;

10. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que la délibération n° 2012-02 du 3 février 2012 par laquelle le conseil d'administration de l'EPPJP a autorisé son directeur général à signer le contrat de partenariat litigieux a été expressément approuvée le jour même, pour le ministre chargé du budget, par M. Gaubert, administrateur civil hors classe, chef de service, adjoint au directeur du budget, qui bénéficiait pour ce faire d'une délégation accordée par ce ministre par arrêté du 5 janvier 2011, publié au Journal officiel de la République française le 7 janvier 2011 et, pour le garde des sceaux, ministre de la justice, par M. Gariazzo, secrétaire général du ministère de la justice, compétent à cet effet en vertu des dispositions combinées du 1^o de l'article 1^{er} du décret du 27 juillet 2005, de l'article 2 du décret du 9 juillet 2008 et de l'article 8 de l'arrêté du 9 juillet 2008 susvisés ; qu'aucune disposition législative ou réglementaire alors en vigueur ne s'opposait à ce que M. Gariazzo procédât à une telle approbation, alors même que, conformément aux dispositions du 1^o de l'article 4 du décret du 18 février 2004 précité, il était membre de droit du conseil d'administration de l'EPPJP et qu'il en avait, conformément à l'article 5 de ce même décret, exercé la présidence jusqu'à la date de sa

nomination en qualité de secrétaire général du ministère de la justice à compter du 5 janvier 2012 ; que, par suite, l'association « La Justice dans la Cité » et M. Bourayne ne sont pas fondés à soutenir que le directeur général de l'EPPJP ne pouvait régulièrement signer le contrat de partenariat litigieux au motif que la délibération du conseil d'administration l'y autorisant n'aurait pas été exécutoire à la date du 15 février 2012 ;

11. Considérant, en deuxième lieu, qu'aux termes de l'article 2 du décret du 18 février 2004 susvisé, dans sa rédaction issue du décret du 12 janvier 2010 : « *L'établissement public a pour mission de concevoir et réaliser le projet de construction du nouveau tribunal de grande instance de Paris. Cette mission comporte également, le cas échéant, avec l'accord du garde des sceaux, la réalisation de locaux pour les besoins des juridictions parisiennes ou d'institutions travaillant en liaison directe avec elles* » ; que, contrairement à ce que soutiennent l'association « La Justice dans la Cité » et M. Bourayne, ni ces dispositions, qui ne prévoient aucune formalité particulière en la matière, ni aucune autre disposition législative ou réglementaire, ne faisaient obstacle à ce que l'accord du garde des sceaux, ministre de la justice, sur la réalisation de locaux pour les besoins de juridictions parisiennes autres que le tribunal de grande instance puisse, le cas échéant, être donné de façon tacite, dans les conditions prévues à l'article 4 de la convention du 15 février 2010 conclue entre l'EPPJP et le ministère de la justice en application du 5^o de l'article 3 du décret du 18 février 2004, selon lequel : « (...) *L'EPPJP est tenu de recueillir l'avis du ministère de la Justice sur (...) / le programme du bâtiment à construire, avant consultation des candidats sélectionnés. / Cet avis est réputé favorable si le ministère de la Justice n'émet pas d'observations dans le délai de quinze jours après la transmission des documents objets de l'avis (...)* » ;

12. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que le programme fonctionnel du projet a fait l'objet d'une demande d'avis au garde des sceaux, ministre de la justice, le 28 juin 2010 ; que ce programme, qui incluait la réalisation de locaux pour les tribunaux d'instance et le tribunal de police, a été tacitement approuvé quinze jours plus tard, soit avant le début de la consultation des candidats sélectionnés ; qu'au surplus, le garde des sceaux, ministre de la justice, a, par lettre en date du 3 février 2012, expressément donné son accord sur le programme fonctionnel et sur le projet définitif de contrat avant que ce dernier ne soit soumis au vote du conseil d'administration de l'EPPJP ; que, dès lors, l'association « La Justice dans la Cité » et M. Bourayne ne sont pas fondés à soutenir que l'accord du garde des sceaux, ministre de la justice, sur la réalisation des locaux destinés à abriter les tribunaux d'instance et le tribunal de police n'a pas été régulièrement recueilli ;

13. Considérant, en troisième lieu, qu'aux termes de l'article 4 précité de la convention du 15 février 2010 conclue entre le ministère de la justice et l'EPPJP : « *L'EPPJP est tenu de recueillir l'avis du ministère de la Justice sur le périmètre de la procédure à lancer, avant l'envoi à la publication de l'avis d'appel public à concurrence, et sur le programme du bâtiment à construire, avant consultation des candidats sélectionnés. Cet avis est réputé favorable si le ministère de la Justice n'émet pas d'observations dans le délai de quinze jours après la transmission des documents objets de l'avis* » ; que les stipulations de cette convention, qui fixe les conditions dans lesquelles le ministère de la justice exerce, sur l'EPPJP, son pouvoir de tutelle, présentent un caractère réglementaire et sont, dès lors, susceptibles d'être invoquées par des tiers à l'appui d'un recours pour excès de pouvoir ; qu'ainsi, l'association « La Justice dans la Cité » et M. Bourayne peuvent utilement s'en prévaloir ;

14. Considérant que, comme il a été dit au point 12 ci-dessus, le programme fonctionnel du projet a fait l'objet d'une demande d'avis au garde des sceaux, ministre de la justice, le 28 juin 2010 et a été tacitement approuvé quinze jours plus tard, soit avant le début de

la consultation des candidats sélectionnés ; qu'en revanche, il ne ressort pas des pièces du dossier que le garde des sceaux, ministre de la justice, aurait donné son avis sur le « périmètre de la procédure à lancer » avant le 3 juin 2010, date de la publication de l'avis d'appel à la concurrence au Journal officiel de l'Union européenne ; qu'en effet, l'EPPJP ne peut se prévaloir, à ce titre, de l'approbation expresse ou tacite par le garde des sceaux, ministre de la justice, de la délibération du conseil d'administration de l'EPPJP en date du 21 janvier 2010 approuvant l'évaluation préalable, dès lors que cette dernière laissait ouvert, à ce stade, le choix dudit périmètre, qui n'a ainsi pu être définitivement arrêté par l'effet de cette approbation ; qu'il n'est pas davantage fondé à se prévaloir de l'envoi d'une demande d'avis sur ce choix qui aurait été adressée au garde des sceaux, ministre de la justice, par lettre du 9 février 2010, dès lors qu'il n'établit pas la réalité de l'envoi de ce document, qui n'a pas même été produit au dossier ;

15. Considérant, toutefois, que si les actes administratifs doivent être pris selon les formes et conformément aux procédures prévues par les lois et règlements, un vice affectant le déroulement d'une procédure administrative préalable n'est de nature à entacher d'illégalité la décision prise que s'il ressort des pièces du dossier qu'il a été susceptible d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de cette décision ou s'il a privé les intéressés d'une garantie ;

16. Considérant que la méconnaissance par l'EPPJP des stipulations de l'article 4 de la convention du 15 février 2010, s'agissant de l'avis du garde des sceaux, ministre de la justice, sur le périmètre de la procédure à engager, n'a pas été susceptible d'exercer, en l'espèce, une influence sur le choix qui a été arrêté, en février 2012, dès lors qu'il est manifeste que la procédure s'est déroulée jusqu'à son terme avec l'accord tacite puis exprès du garde des sceaux, ministre de la justice, comme cela ressort notamment des termes de la lettre du 3 février 2012 mentionnée au point 12 ci-dessus ; que cette irrégularité n'a pas davantage privé les personnes intéressées d'une garantie ; que, par suite, ce vice n'est pas de nature à entacher la légalité de la délibération et de la décision attaquées ;

17. Considérant, en quatrième lieu, qu'en vertu des dispositions combinées du 5^o de l'article 3 et de l'article 8 précités du décret du 18 février 2004 susvisé, le conseil d'administration délibère, dans les conditions qu'il détermine, sur les contrats de partenariat négociés, conclus et gérés par l'EPPJP ; qu'aux termes de l'article 1^{er} du décret du 19 octobre 2004 susvisé portant création de la mission d'appui à la réalisation des contrats de partenariat, dans sa rédaction, issue du décret modificatif du 2 mars 2009, applicable en l'espèce : « *Il est créé un organisme expert chargé de procéder en liaison avec toute personne intéressée à l'évaluation prévue à l'article 2 de l'ordonnance susvisée (...). Il est rattaché au ministre chargé de l'économie et des finances* » ; que l'article 3-1 de ce même décret du 19 octobre 2004 dispose que « *L'organisme expert est saisi pour avis sur l'évaluation préalable des projets prévue au I de l'article 2 de l'ordonnance du 17 juin 2004 susvisée (...)* » ;

18. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que le conseil d'administration de l'EPPJP a délibéré sur le choix de principe de recourir à un contrat de partenariat le 21 janvier 2010 ; que, le 5 février 2010, la mission d'appui à la réalisation des contrats de partenariat a rendu un avis favorable sur l'évaluation préalable prévue par l'article 2 de l'ordonnance du 17 juin 2004, qui lui avait été soumise par l'EPPJP ; que, contrairement à ce que soutiennent l'association « La Justice dans la Cité » et M. Bourayne, ni les dispositions précitées des articles 3 et 8 du décret du 18 février 2004, ni les stipulations du préambule de la convention du 15 février 2010 conclue entre le ministère de la justice et l'EPPJP, aux termes desquelles « *la confirmation de ce choix est subordonnée à l'obtention d'un avis positif de la mission d'appui à la réalisation des contrats de partenariat* » sur l'évaluation préalable effectuée, n'imposaient que

le conseil d'administration de l'EPPJP délibérât à nouveau, après que cet avis favorable eut été rendu, sur le choix de recourir à un contrat de partenariat ;

19. Considérant, en dernier lieu, qu'aux termes de l'article 12 du décret du 28 mai 1982 susvisé, dans sa rédaction applicable en l'espèce : *« Les comités techniques paritaires connaissent dans les conditions et les limites précisées pour chaque catégorie de comité par les articles 13 et 14 du présent décret des questions et des projets de textes relatifs : / 1° Aux problèmes généraux d'organisation des administrations, établissements ou services ; / 2° Aux conditions générales de fonctionnement des administrations et services »* ; que selon l'article 13 de ce même décret : *« La compétence respective des différents comités prévus au titre 1^{er} du présent décret est déterminée par l'arrêté visé à l'article 2 en application des règles suivantes : / 1° Le comité technique ministériel examine les questions intéressant l'ensemble des services centraux et déconcentrés du département ministériel considéré (...) »* ;

20. Considérant que la création, dans le ressort de la Cour d'appel de Paris, d'un nouveau palais de justice destiné à abriter le tribunal de grande instance, les tribunaux d'instance et le tribunal de police de Paris ne constitue pas une question générale d'organisation ou de fonctionnement intéressant l'ensemble des services centraux et déconcentrés de la direction des services judiciaires du ministère de la justice ; qu'ainsi, contrairement à ce que soutiennent l'association « La Justice dans la Cité » et M. Bourayne, celle-ci n'avait pas à être soumise à la consultation du comité technique paritaire du ministère de la justice ;

En ce qui concerne la légalité interne :

21. Considérant, en premier lieu, qu'il ressort des pièces du dossier, et notamment du communiqué de presse du garde des sceaux, ministre de la justice, du 23 novembre 2009, que le choix de la ZAC de Clichy-Batignolles pour y implanter le nouveau palais de justice que l'EPPJP avait notamment pour mission, selon les dispositions de l'article 2 du décret du 18 février 2004 susvisé, dans sa rédaction initiale, de concevoir et de faire construire, a été opéré par les autorités compétentes de l'État préalablement à l'intervention de la délibération et de la décision attaquées ; que, par ailleurs, le garde des sceaux, ministre de la justice, était compétent, en vertu des dispositions de l'article 2 de ce même décret, dans sa rédaction issue du décret du 12 janvier 2010, pour autoriser, le cas échéant, la réalisation de locaux pour les besoins des juridictions parisiennes autres que le tribunal de grande instance ; qu'ainsi qu'il a été dit au point 12 ci-dessus, le garde des sceaux, ministre de la justice, a régulièrement donné son accord sur la réalisation des locaux destinés à abriter les tribunaux d'instance et le tribunal de police ; que si la décision qui a ainsi été prise implique, à terme, une modification du siège des tribunaux d'instance de Paris, elle n'avait pas à être précédée, à ce stade, d'une modification de l'annexe IV au code de l'organisation judiciaire ; qu'enfin, et en tout état de cause, les dispositions de l'article D. 311-1 de ce code ne font pas obstacle, contrairement à ce que soutiennent les requérants, à ce que le siège de dix-neuf des vingt tribunaux d'instance de Paris soit fixé en dehors de leur ressort ; que, par suite, l'association « La Justice dans la Cité » et M. Bourayne ne sont pas fondés à soutenir que la délibération et la décision attaquées sont entachées d'illégalité comme dépourvues de toute base juridique ou, *a fortiori*, qu'elles constituent des actes juridiquement inexistantes ;

22. Considérant, en deuxième lieu, qu'aux termes de l'article 2 de l'ordonnance du 17 juin 2004 susvisée : *« I. - Le contrat de partenariat est un contrat administratif par lequel l'Etat ou un établissement public de l'Etat confie 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. Il peut 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. / II. - Les contrats de partenariat ne peuvent être conclus que si, au regard de l'évaluation, il s'avère : / 1° Que, compte tenu de la complexité du projet, la personne publique n'est pas objectivement en mesure de définir seule et à l'avance les moyens techniques répondant à ses besoins ou d'établir le montage financier ou juridique du projet ; / 2° Ou bien que le projet présente un caractère d'urgence, lorsqu'il s'agit de rattraper un retard préjudiciable à l'intérêt général affectant la réalisation d'équipements collectifs ou l'exercice d'une mission de service public, quelles que soient les causes de ce retard, ou de faire face à une situation imprévisible ; / 3° Ou bien encore que, compte tenu soit des caractéristiques du projet, soit des exigences du service public dont la personne publique est chargée, soit des insuffisances et difficultés observées dans la réalisation de projets comparables, le recours à un tel contrat présente un bilan entre les avantages et les inconvénients plus favorable que ceux d'autres contrats de la commande publique. Le critère du paiement différé ne saurait à lui seul constituer un avantage » ;

23. Considérant qu'il résulte de ces dispositions que le recours au contrat de partenariat constitue une dérogation au droit commun de la commande publique, réservée aux seules situations répondant aux motifs d'intérêt général qui y sont définis ; que l'urgence, objectivement constatée, s'attachant à la réalisation d'un projet envisagé par l'État ou un établissement public est au nombre des motifs d'intérêt général de nature à justifier qu'il soit procédé à la conclusion d'un contrat de ce type ; qu'une telle urgence peut notamment résulter de la nécessité de rattraper un retard, quelles qu'en soient les causes, affectant de façon préjudiciable à l'intérêt général la réalisation d'équipements collectifs ou l'exercice d'une mission de service public dans un secteur ou une zone géographique déterminés ; que constitue également un motif d'intérêt général justifiant le recours au contrat de partenariat la complexité du projet envisagé, lorsque celle-ci met objectivement la personne publique dans l'impossibilité de définir, seule et à l'avance, les moyens techniques répondant à ses besoins ou d'établir le montage financier ou juridique propre à permettre la réalisation de ce projet ;

24. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier, en particulier de l'évaluation préalable réalisée par l'EPPJP en application des dispositions précitées du I de l'article 2 de l'ordonnance du 17 juin 2004 susvisée, que la dispersion géographique des services du Tribunal de grande instance de Paris sur neuf sites différents, ainsi que la configuration et la vétusté du Palais de justice de l'Ile de la Cité, ne permettent pas un fonctionnement normal de cette juridiction, s'agissant tant des conditions matérielles dans lesquelles les magistrats, les agents du greffe et les avocats sont amenés à y exercer leurs fonctions que des exigences d'accessibilité, de sûreté et de sécurité des personnes et des biens requises dans les locaux qui lui sont affectés ; que, dès lors, le recours au contrat de partenariat pour la conception et la construction du nouveau palais de justice se trouve justifié par l'urgence qui s'attache à la nécessité de mettre fin à une situation particulièrement grave et préjudiciable à l'intérêt général affectant le bon fonctionnement du service public de la justice à Paris, sans que soient de nature à infirmer cette appréciation, d'une part, l'existence de travaux effectués ces dernières années en vue d'atténuer les difficultés ainsi constatées, ni, d'autre part, la circonstance que d'autres solutions que celle retenue auraient été envisageables pour tenter d'y remédier ;

25. Considérant, en outre, qu'il ressort des pièces du dossier que les dimensions exceptionnelles de l'ouvrage à réaliser, qui aura une surface de plus de 60 000 m² et abritera 90

salles d'audience, le nombre et la nature des juridictions qui y seront hébergées, impliquant notamment la présence du pôle anti-terroriste et la tenue de procès à forte résonance médiatique, et l'importante fréquentation du bâtiment, évaluée à près de 9 000 personnes par jour, incluant à la fois des magistrats, personnels de greffe, auxiliaires de justice et fonctionnaires de police, mais aussi de nombreux détenus, des journalistes et un large public, confèrent au projet envisagé une particulière complexité ; que celle-ci est encore accrue par les contraintes techniques et fonctionnelles induites par le choix, retenu par les pouvoirs publics, de la construction à Paris, dans une zone en cours d'aménagement sur d'anciennes emprises ferroviaires non viabilisées, d'un immeuble de très grande hauteur, dont il a notamment été décidé, de surcroît, qu'il devrait être exemplaire en matière de performance énergétique et de développement durable ; que, du fait de ces différentes caractéristiques, la réalisation de ce projet pose, en matière de sécurité et de sûreté, de performance acoustique et thermique, d'insertion de l'édifice dans son environnement, de maintenance et d'entretien des équipements, ainsi que de maîtrise des risques liés à un chantier d'une aussi grande ampleur, des difficultés telles que l'EPPJP a pu, sans commettre d'erreur de droit ni d'erreur d'appréciation, estimer qu'il était nécessaire de recourir à un contrat global pour assurer la parfaite cohérence des solutions architecturales et techniques proposées par la maîtrise d'œuvre, les entreprises de construction et les entreprises d'exploitation et de maintenance ; que l'EPPJP soutient, sans être contredit, que certaines des réponses à ces difficultés, en ce qui concerne la sécurité incendie, l'évacuation des eaux, ainsi que le choix des matériaux de façade et des matériaux permettant l'isolation acoustique de la salle des pas perdus et de certaines salles d'audience, n'ont pu être apportées qu'après discussions, au cours de la procédure, entre les services de l'État, l'architecte et les entreprises chargées de la construction et de la maintenance de l'immeuble ; qu'il est ainsi établi que l'EPPJP était dans l'impossibilité de définir seul et à l'avance, y compris en recourant aux moyens mis à sa disposition par l'Agence publique pour l'immobilier de la justice (APIJ), qui n'a jamais conduit une opération d'une telle ampleur, les moyens techniques permettant la réalisation du projet envisagé ;

26. Considérant, en troisième lieu, qu'aux termes de l'article 5 de l'ordonnance du 17 juin 2004 susvisée : *« Les contrats de partenariat peuvent être passés selon les procédures du dialogue compétitif, de l'appel d'offres ou selon une procédure négociée selon les conditions définies à l'article 7. / Si, compte tenu de la complexité du projet et quel que soit le critère d'éligibilité retenu en application de l'article 2 pour fonder le recours au contrat de partenariat, la personne publique est objectivement dans l'impossibilité de définir seule et à l'avance les moyens techniques pouvant répondre à ses besoins ou d'établir le montage financier ou juridique du projet, elle peut recourir au dialogue compétitif dans les conditions prévues au I de l'article 7 de la présente ordonnance. Elle indique le choix de la procédure dans l'avis de publicité (...) »* ; que selon l'article 7 de cette même ordonnance : *« I.-Sur la base du programme fonctionnel qu'elle a établi afin de déterminer ses besoins et ses objectifs, la personne publique engage un dialogue avec chacun des candidats, dont l'objet est de définir les moyens techniques et le montage juridique et financier les mieux à même de répondre à ses besoins. / La personne publique peut discuter avec les candidats de tous les aspects du contrat (...) / La personne publique poursuit les discussions avec les candidats jusqu'à ce qu'elle soit en mesure d'identifier la ou les solutions, au besoin après les avoir comparées, qui sont susceptibles de répondre à ses besoins (...) »* ;

27. Considérant qu'ainsi qu'il a été dit au point 25 ci-dessus et pour les motifs qui y sont exposés, l'EPPJP était dans l'impossibilité d'établir à l'avance les moyens techniques permettant la réalisation du projet envisagé ; que, dès lors, il a pu légalement recourir, en vue de conclure le contrat de partenariat en litige, à la procédure du dialogue compétitif ;

28. Considérant, en quatrième lieu, qu'aux termes de l'article 3 de l'ordonnance du 17 juin 2004 susvisée : « *La passation d'un contrat de partenariat est soumise aux principes de liberté d'accès, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures. Ces principes permettent d'assurer l'efficacité de la commande publique et la bonne utilisation des deniers publics. / Elle est précédée d'une publicité permettant la présentation de plusieurs offres concurrentes dans des conditions prévues par décret* » ; que selon l'article 8 de cette même ordonnance : « *Le contrat est attribué au candidat qui a présenté l'offre économiquement la plus avantageuse, par application des critères définis, en prenant en compte les conclusions de l'étude d'évaluation (...), dans l'avis d'appel public à la concurrence ou le règlement de la consultation et le cas échéant précisés (...).* / *Les critères d'attribution sont pondérés. Si la personne publique démontre qu'une telle pondération est objectivement impossible, ils sont hiérarchisés. / Parmi les critères d'attribution, figurent nécessairement le coût global de l'offre, des objectifs de performance définis en fonction de l'objet du contrat, en particulier en matière de développement durable, et la part d'exécution du contrat que le candidat s'engage à confier à des petites et moyennes entreprises et à des artisans. On entend par coût global de l'offre la somme des coûts actualisés générés par la conception, le financement, la construction ou la transformation, l'entretien, la maintenance, l'exploitation ou la gestion d'ouvrages, d'équipements ou de biens immatériels, les prestations de services prévus pour la durée du contrat (...)* » ;

29. Considérant, d'une part, que le règlement de la consultation, et notamment son article 1.3, mentionne les critères de sélection et leur pondération, à savoir le coût global de l'offre, à hauteur de 40 %, la performance de l'ouvrage, à hauteur de 30 %, la qualité globale architecturale et urbaine de l'ouvrage, à hauteur de 25 %, et la part d'exécution des prestations que le candidat s'engage à confier à des petites et moyennes entreprises, à hauteur de 5 % ; que ces critères sont précisés dans le règlement de consultation lui-même et dans des documents annexes, notamment dans le règlement d'élaboration des propositions ; qu'ainsi, les documents de la consultation énonçaient précisément quelles étaient les attentes de l'EPPJP et les obligations des candidats ; que, dans ces conditions, l'association « La Justice dans la Cité » et M. Bourayne ne sont pas fondés à soutenir que l'EPPJP a manqué à son obligation de fournir aux candidats, dès l'engagement de la procédure, une information sur l'objet, les caractéristiques et le montant du contrat en cause assurant le respect des principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures ;

30. Considérant, d'autre part, que si l'EPPJP a, sur le fondement des dispositions de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978 susvisée, occulté certaines informations contenues dans des documents dont l'association « La Justice dans la Cité » et M. Bourayne avaient demandé la communication, au motif qu'une telle communication aurait porté atteinte au secret en matière industrielle et commerciale, cette circonstance n'est, en tout état de cause, pas de nature à établir l'existence d'une méconnaissance du principe de transparence des procédures lors de la passation du contrat ;

31. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède, et sans qu'il soit besoin de statuer sur les fins de non-recevoir opposées devant le Tribunal administratif de Paris par l'EPPJP et le garde des sceaux, ministre de la justice, tirées du défaut de qualité du président de l'association pour la représenter en justice et de l'irrégularité du mandat de son conseil, que l'association « La Justice dans la Cité » et M. Bourayne ne sont pas fondés à demander l'annulation de la délibération du conseil d'administration de l'EPPJP n° 2012-02 du 3 février 2012 et de la décision du directeur général de cet établissement public du 15 février 2012 de signer le contrat de partenariat en litige ;

Sur les conclusions à fin d'injonction :

32. Considérant que le présent arrêt, par lequel la Cour rejette les conclusions de l'association « La Justice dans la Cité » et de M. Bourayne tendant à l'annulation des délibérations et décisions attaquées, n'appelle aucune mesure d'exécution ; qu'ainsi, les conclusions à fin d'injonction présentées par les requérants ne peuvent qu'être également rejetées ;

Sur l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

33. Considérant que ces dispositions font obstacle à ce que soit mis à la charge de l'État et de l'EPPJP, qui ne sont pas, dans la présente instance, les parties perdantes, le versement d'une quelconque somme au titre des frais exposés par l'association « La Justice dans la Cité » et par M. Bourayne et non compris dans les dépens ; que, dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu de mettre à la charge de l'association « La Justice dans la Cité » et de M. Bourayne le versement des sommes que l'EPPJP et la société Arelia demandent sur le fondement des mêmes dispositions ;

DÉCIDE :

Article 1^{er} : Le jugement n° 1206417/3-7 du 17 mai 2013 est annulé en tant que, par ce jugement, le Tribunal administratif de Paris a rejeté, comme irrecevables, les conclusions de la demande présentée par l'association « La Justice dans la Cité » et par M. Bourayne tendant à l'annulation de la délibération du conseil d'administration de l'EPPJP n° 2012-02 du 3 février 2012 et de la décision du directeur général de cet établissement public du 15 février 2012 de signer le contrat de partenariat ayant pour objet la conception, la construction, le financement, l'entretien et la maintenance du futur palais de justice de Paris dans la zone d'aménagement concerté de Clichy-Batignolles.

Article 2 : Les conclusions de la demande de l'association « La Justice dans la Cité » et de M. Bourayne présentées devant le Tribunal administratif de Paris tendant à l'annulation des actes visés à l'article 1^{er}, ainsi que le surplus de leurs conclusions d'appel, sont rejetés.

Article 3 : Les conclusions présentées par l'EPPJP et par la société Arelia sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

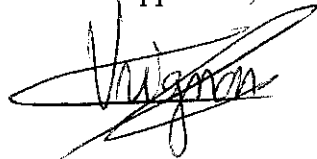
Article 4 : Le présent arrêt sera notifié à l'association « La Justice dans la Cité », à M. Cyril Bourayne, à la garde des sceaux, ministre de la justice, à l'Établissement public du palais de justice de Paris et à la société Arelia.

Délibéré après l'audience du 14 mars 2014, à laquelle siégeaient :

M. Frydman, président de la Cour,
M. Moreau, premier vice-président,
Mme Vettraino, président de chambre,
Mme Mille, président de chambre,
Mme Tandonnet-Turot, président de chambre,
Mme Coënt-Bochard, président de chambre,
Mme Driencourt, président de chambre,
Mme Monchambert, président de chambre,
M. Krulic, président de chambre,
Mme Herbelin, président de chambre,
Mme Adda, président de chambre,
Mme Terrasse, président assesseur,
Mme Vrignon, premier conseiller,

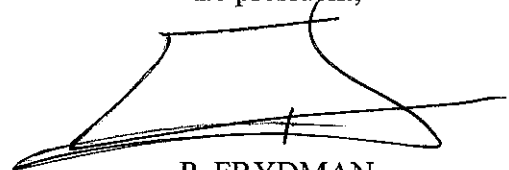
Lu en audience publique, le 3 avril 2014.

Le rapporteur,



C. VRIGNON

Le président,



P. FRYDMAN

Le greffier,



A-L. CALVAIRE

La République mande et ordonne à la garde des sceaux, ministre de la justice, en ce qui la concerne ou à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.