

CONSEIL D'ETAT

SECTION DU CONTENTIEUX

RECOURS ET MEMOIRE

- POUR :**
- 1°) L'association « **La justice dans la Cité** » légalement représentée par son président en exercice, Monsieur Hugues Letellier domicilié pour les besoins de la présente instance 34 rue de Condé à Paris dans le 6^{ème} arrondissement ;
 - 2°) Monsieur **Bernard de Bigault du Granrut**, avocat à la Cour, ancien Bâtonnier de Paris, domicilié pour les besoins de la présente instance 91, rue du faubourg Saint Honoré (75008) à Paris

Représentés par la SCP GRANRUT Avocats
Maître **Marc BELLANGER**
Avocat au Barreau de Paris
91, rue du Faubourg Saint-Honoré
75008 PARIS
tél : 01.53.43.15.15 – fax : 01.53.43.15.79

- CONTRE :** Une décision du Garde des Sceaux, Ministre de la Justice en date du 29 novembre 2006 par laquelle celui-ci a refusé de faire droit à une demande du 18 septembre précédent de l'association « La Justice dans la Cité » et de Monsieur le Bâtonnier Bernard de Bigault du Granrut sollicitant de sa part qu'il abroge le décret n°2004-161 du 18 février 2004 portant création de l'établissement public du palais de justice de Paris.

Les exposants défèrent la décision susvisée à la censure du Conseil d'Etat pour les motifs de fait et de droit exposés ci-après.

FAITS et PROCEDURE

I - Soucieux de procéder à un réaménagement des locaux du Palais de Justice de Paris, le ministère de la justice a sollicité de la société SCIC AMO la réalisation de différentes études à l'occasion de l'élaboration d'un schéma directeur du Palais de Justice de Paris.

Ces études ont été remises entre 1995 et 1997.

Elles concluaient alors, et ce à l'issue d'une analyse particulièrement complète 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 » (*prod. n°2 - Schéma directeur du Palais de justice de Paris, lot n°1, février 1997 Synthèse et scénario, p.8*).

Pour répondre aux sollicitations du ministère de la justice, la société SCIC AMO a néanmoins envisagé différents schémas de réaménagement du Palais de justice.

Partant de l'évaluation des surfaces utiles judiciaires théoriques du tribunal de grande instance de Paris, le maître d'œuvre a constaté que cette surface était dans le meilleur des cas de 45.172 mètres.

Elle pouvait néanmoins être portée à 90.000 mètres carrés dans l'hypothèse d'une délocalisation du T.G.I., cette hypothèse étant cependant de l'aveu même de la société, particulièrement large.

Toujours est-il que prenant prétexte de soi-disants dysfonctionnements du Palais de Justice de Paris, le Garde des sceaux, ministre de la justice, a obtenu du Premier Ministre par décret n°2004-161 du 18 février 2004 (*prod. n°3*), la création d'un établissement public *ad hoc*, l'établissement public du palais de justice de Paris (E.P.P.J.P.) dont la mission consiste à déménager le Palais de Justice.

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

Pour mieux justifier de la création d'un établissement public administratif national qui a pour mission (art. 2a) « *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, le Garde des sceaux a affirmé que les besoins du T.G.I. étaient en fait de 100.000 mètres carrés.

Mieux encore, et sans réactualisation de l'étude réalisée en 1995 /1997, l'E.P.P.J.P. a de lui-même estimé en 2004 dans son rapport annuel les besoins du T.G.I. à 115.000 mètres carrés !

Ceci explique que, soucieux tout à la fois de préserver les finances publiques dans un contexte de limitation de l'augmentation du budget de la justice et de maintenir le T.G.I. dans un site central et aisément accessible aux justiciables et aux auxiliaires de justice, l'association « la Justice dans la Cité » et le Bâtonnier Bernard du Granrut – requérants - ont contesté le bien fondé d'un projet estimé aujourd'hui à plus d'1 milliard d'euros.

II - A cette fin, les requérants ont tout d'abord cherché à vérifier la réalité des chiffres avancés par l'administration, qu'il s'agisse de celui des 100.000 mètres carrés et *a fortiori* des 115.000 mètres carrés concernant les soi-disants besoins du T.G.I.

Faute de pouvoir spontanément obtenir l'audit réalisé en 1995/1997, l'association requérante a dû saisir la C.A.D.A qui a reconnu le caractère communicable de ce document (*prod. n 5/6*).

En conséquence, elle a enjoint à l'administration de le communiquer ; ce qui a été fait (*prod. n°7*).

La lecture des différentes pièces de ce rapport a alors permis aux requérants de constater le caractère manifestement excessif des chiffres avancés par la Chancellerie.

De surcroît, et depuis l'élaboration de ce rapport et la création subséquente de l'établissement public du palais de justice de Paris, force est de constater que :

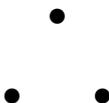
- les tribunaux ont été informatisés ;
- la révolution numérique a permis une amélioration des capacités de stockage et de numérisation des données que la SCIC AMO ne pouvait qu'ignorer en 1995 ;
- la diminution du contentieux,
- la création de juridictions de proximité,
- la hausse du seuil de compétence des tribunaux d'instance,
- la suppression d'une des deux instances en matière de divorce par consentement mutuel,
- le développement des médiations, lesquelles ont mécaniquement entraîné une diminution de l'utilisation des locaux judiciaires

III - Estimés à 45.172 mètres carrés en 1995, les besoins en superficie du tribunal de grande instance de Paris apparaissent donc aujourd'hui manifestement inférieurs.

En conséquence, et face à ce qu'ils ont légalement pu qualifier de changement de circonstances de fait au sens de la jurisprudence *Alitalia*, les demandeurs ont sollicité du Garde des Sceaux, Ministre de la justice, le 9 novembre 2006 (*prod. n°10*), l'abrogation du décret n°2994-161 du 18 février 2004.

Cette demande a fait l'objet d'une décision expresse de rejet par lettre simple du 29 novembre 2006.

C'est la décision attaquée.



DISCUSSION

IV – A titre liminaire et pour ne rien omettre, les requérants relèvent que la recevabilité de leur recours ne saurait être contestée.

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 où le groupement a vocation à intervenir, c'est à dire lorsqu'il est en rapport avec 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 M. 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 établi.

Cet intérêt, naturellement, vaut également à l'encontre de la décision ministérielle refusant l'abrogation de ce texte.

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 tel ou tel de ses clients devant les juridictions domiciliées dans le 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 du Granrut attache 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.

V – Par ailleurs c'est en vain que l'administration soutiendrait en défense que le présent recours serait irrecevable faute que la demande préalable ait été bien dirigée car le décret attaqué est signé de Monsieur Jean-Pierre Raffarin, à l'époque Premier Ministre.

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

Le juge administratif admet cependant qu'elle puisse également 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 permet de constater que celui-ci a été pris sur rapport du Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, lequel en est également signataire.

La demande préalable tendant à l'abrogation de ce texte pouvait donc être légalement adressée au Garde des Sceaux, ce qui explique d'ailleurs que celui-ci a directement répondu à cette demande – pour la rejeter – sans même la transmettre aux services du Premier Ministre.

Le présent recours pour excès de pouvoir exercé à l'encontre du refus d'abrogation du décret n°2004-161 du 18 février 2004 donc bien est recevable.

VI – Pour rejeter la demande dont il était saisi, le garde des Sceaux, Ministre de la Justice a affirmé « *qu'il ne peut accéder à la demande d'abrogation car ce décret a fait l'objet de toute l'attention juridique requise sur le plan de la régularité juridique [...]* ».

Ce faisant, l'administration considère que les moyens soulevés dans la demande d'abrogation ne sont pas fondés.

Mais ce faisant, le ministre de la Justice a entaché sa décision d'une erreur de droit.

VI-1

En premier lieu, il est manifeste que le décret attaqué est entaché d'une erreur de qualification juridique des faits qui s'explique 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.

En effet, 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 de qualification juridique des faits.

Certes, il n'est pas dit que l'acquisition ou la conception 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 disposent clairement 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 du code de l'organisation judiciaire, qui en fait ainsi 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 car cette erreur de qualification juridique de l'E.P.P.J.P. n'est pas sans conséquence juridique.

En effet, dans l'hypothèse où cet établissement public aurait été qualifié d'établissement public « local », il est manifeste que son rattachement territorial et sa spécialité l'auraient amené à être sans équivalent.

L'agence de maîtrise d'ouvrage des travaux du ministère de la justice créée en 2001 a en effet une compétence nationale car elle a bien 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, le gouvernement a eu le désir de le faire entrer dans une catégorie préexistante puisque l'agence de maîtrise d'ouvrage, qui a un objet et un rattachement territorial similaires, existe quant à elle depuis 2001.

De ce fait, 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 donc eu pour effet de transférer la compétence de la création de l'EP.P.J.P. du Parlement au détenteur du pouvoir réglementaire et ce, en violation de son véritable ressort territorial et de ses compétences matérielles ,qui en font incontestablement un établissement public local.

Cette erreur dans la qualification juridique a donc abouti –inévitablement – à un détournement de procédure destiné à faire échapper au domaine de la loi, et donc à soustraire à l'examen du Parlement, l'examen des conditions de création de cet établissement public dont les motivations et dont les règles de fonctionnement (cf. notamment l'art. 4 pour ce qui est de la composition du conseil d'administration et 12/13 pour ce qui est de la composition des conseils d'orientation) auraient très légitimement justifié un débat parlementaire.

Pour ce premier motif, l'abrogation du règlement n°2994-161 s'imposait donc.

En considérant implicitement que ce premier moyen n'était pas sérieux, le ministre de la Justice, Garde des Sceaux a entaché sa décision d'une première erreur de droit.

VI-2 – En deuxième lieu, il est manifeste que 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 ce principe, l'institution spécialisée 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.

D'une part, l'institution spécialisée 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 fut 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).

D'autre part, 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 celles de l'agence de maîtrise d'ouvrage, de telle sorte que l'Agence ne semble plus compétente pour exercer ses missions vis-à-vis du palais de justice de Paris, alors qu'il s'agit, par sa superficie et le nombre de ses agents, du principal 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 de ceux et de celle 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 !

Sans doute aurait-il été plus simple alors de supprimer cette agence, et dans tous les cas plus rigoureux, de modifier l'article 2 du décret n°2001-798 de façon à exclure de son champ matériel le déménagement partiel et le réaménagement des locaux du Palais de justice de Paris. Mais encore aurait-il fallu encore pour ce faire, passer par le Parlement...

Faute que cela ait été fait, la violation du principe de spécialité est également certaine et par là-même l'illégalité du décret du 18 février 2004 portant création de l'établissement public du palais de justice de Paris.

En affirmant implicitement, là encore, que ce moyen n'est pas fondé, le Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, entache sa décision expresse de rejet du recours administratif dont il avait été saisi d'une erreur de droit.

Pour ce motif encore l'annulation devra être prononcée.

VII – Le Garde des Sceaux, Ministre de la Justice affirme ensuite que la création de l'établissement public du Palais de Justice de Paris « concrétise la volonté affichée du gouvernement d'améliorer le service public de la justice que les parisiens sont en droit d'attendre ». Et le Garde des Sceaux de poursuivre :

« La création d'un établissement a été souhaitée par le Président de la République pour traiter de manière globale l'ensemble des problèmes immobiliers rencontrés depuis plusieurs années par les juridictions parisiennes et tous les moyens de l'établissement public seront mis en œuvre pour faire aboutir un projet de qualité ».

Ce faisant, le Garde des Sceaux, Ministre de la Justice conteste le moyen tiré de l'existence d'un changement fondamental de circonstances rendant évident l'abandon d'un projet dont il est démontré qu'il est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation, car les besoins allégués ne sont manifestement pas établis et nullement fondés.

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. N. Chahid-Nouraï, RFD adm. 1989 p.391)

D'une façon générale, l'abrogation d'un règlement illégal s'impose 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

Pour justifier l'abrogation d'un acte réglementaire, il suffit que le changement 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. contra 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, Assoc. française des banques, Rec. CE p.110).

a) Dans le cas présent, le changement dans les circonstances de fait résulte de l'absence manifeste de prise en compte de différents éléments rendant 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 de 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 le plus exhaustif (*prod. n°3*), ce qui explique que l'administration s'y réfère d'ailleurs elle-même.

Qu'en ressort-il ?

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, présenté comme inéluctable et qui justifie par là-même directement la création de l'E.P.P.J.P. apparaît 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. est 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 pas fondé.

Il convient de relever d'ailleurs, 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 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'exigüité relative de certains 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).

Les demandeurs n'ignorent certes pas que simultanément la délégation générale au programme pluriannuel d'équipement relève que l'éclatement de certaines unités contribue à rendre couteux 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 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 euros comme raisonnable. Que dire alors de celle de 115.000 mètres carrés évoquée en 2004, sans qu'un nouvel audit n'ait été réalisé !

En tout état de cause, les études réalisées en 1995/1996 dont le contenu vient d'être rappelé, ne pouvait à elles seules fonder le transfert du T.G.I. de Paris hors du palais de justice de Paris et elles le peuvent d'autant moins aujourd'hui car dans la même période de 1996 à 2006 :

- les tribunaux ont été informatisés de telle sorte, notamment, que les audiences de mise en état sont progressivement 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 et le développement des médiations **ont mécaniquement entraîné une diminution incontestable de l'utilisation des locaux judiciaires**

b) Dans le cas présent, le changement dans les circonstances de fait résulte aussi de l'absence de prise en compte d'éléments financiers pourtant décisifs.

Le projet de loi de finances pour 2006 contient en effet des autorisations d'engagement au titre de l'opération de construction du nouveau tribunal de grande instance de Paris pour un montant de 146.000.000 d'euros.

Or simultanément l'action n°6 du projet annuel de performances du ministère de la justice – telle qu'elle est décrite dans le budget 2006 – prévoit que les sommes qui y sont inscrites (666.822.238 euros) ont pour objet d'une part, de rémunérer les magistrats et les fonctionnaires du ministère, d'autre part, d'inclure « l'ensemble des crédits immobiliers inscrits au budget pour la réalisation des bâtiments judiciaires ».

Il en résulte, qu'en prévoyant d'affecter 146 millions d'euros au transfert du seul T.G.I. de Paris – et ce alors que le coût de cette opération est par ailleurs estimé à plus de 900 millions d'euros – le ministère de la justice a affecté l'intégralité des dépenses d'investissements en matière immobilière à cette seule opération ; ce qui est peu crédible.

Mieux encore, alors que la presse a pu faire état de ce que dans des opérations similaires impliquant la collaboration de l'Etat et de la ville de Paris en raison de sa maîtrise foncière, celle-ci aurait pu abandonner le terrain afin de favoriser un projet dit d'intérêt général (B.N.F, Stade de France), il semble bien qu'il n'en aille pas de même dans la présente affaire.

En raison des dissentiments qui opposent d'ailleurs l'Etat et la ville de Paris sur le choix du site – ce qui a d'ailleurs conduit le conseil d'administration de l'EPPJP à lancer un concours d'architecte en juin 2006 sans pour autant connaître le choix du site retenu – la ville de Paris semble ne pas vouloir céder gracieusement le terrain à l'Etat.

Or, dans un article remarqué du 12 avril 2006 (p.13), le quotidien *Le Monde* relève que le prix du foncier – s'agissant du site Masséna présenté comme le moins couteux pour tous – est de 250 millions d'euros !

Ce prix, s'agissant du site de Tolbiac pourrait s'élever à près de 800 millions d'euros.

Le prix d'achat du terrain nécessaire à la construction du TGI sur plus de 115.000 mètres de carrés n'a cependant pas été pris en compte par les auteurs du décret créant l'E.P.J.P...

C'est donc approximativement plus de 1,7 milliard d'euros (construction + terrain) que ce projet coûtera à la collectivité au prix d'une affectation systématique des crédits d'investissements du ministère de la justice à ce seul projet.

Or, encore une fois, cet élément – à savoir le refus par la ville de Paris d'abandonner à l'Etat le terrain d'assise du futur T.G.I. – n'a pas été pris en compte par les signataires du décret n°2004-161.

Le changement fondamental de circonstance allégué par les requérants tient donc aussi au bouleversement de l'économie générale du projet et notamment de son coût.

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

Dans ce contexte, le rapport du garde des sceaux visé par le décret n°2004-161 apparaît comme un document nécessaire pour apprécier la légalité de ce décret.

Le Conseil d'Etat enjoindra donc à l'administration de le verser au dossier dans un souci de bonne administration de la justice.

IX – Le Garde des Sceaux, Ministre de la Justice affirme en dernier lieu que « *les études réalisées sur plus d'une douzaine de terrains depuis plus de dix ans ont montré qu'il était illusoire de vouloir construire le T.G.I. dont la justice a besoin, en dehors du 13^{ème} arrondissement. A l'intérieur du 13^{ème}, le Gouvernement a choisi le terrain le moins pénalisant, le terrain de Tolbiac* ».

L'Association « La Justice dans la Cité » et le Bâtonnier Bernard Bigault du Granrut ne sauraient contester le bien fondé de cette affirmation à ce stade de la procédure

Le décret n°2004-161 du 18 février 2004 ne fait état en lui-même d'aucun choix définitif puisqu'il revient au contraire au Conseil d'administration de l'E.P.P.J.P. de mettre en œuvre les prérogatives dont il dispose dans le cadre des objectifs énoncés à l'article 2 de ce décret.

Indépendamment de l'erreur matérielle qui entache l'affirmation précitée puisqu'une consultation rapide de la presse permet de se rendre compte aisément de ce que le choix du site de Tolbiac n'est pas aussi définitif que le ministre de la Justice aimerait le croire (cf. par prod. n°5/11) faute pour la ville de Paris d'en partager l'intérêt, les requérants relèvent que la question du choix du site final n'est en aucun cas au centre de leur recours.

A l'inverse, ils se réservent naturellement le droit de saisir de nouveau les juridictions compétentes une fois ce site définitivement retenu dans l'hypothèse, d'une part, où le transfert du T.G.I. hors de l'île de la Cité serait confirmé et où, d'autre part, le choix du site final s'avérerait entaché d'une erreur manifeste d'appréciation, dont on peut dès aujourd'hui pressentir la survenance.

PAR CES MOTIFS, et tous autres à produire, déduire ou suppléer au besoin d'office, l'association « La Justice dans la Cité » et le Bâtonnier Bernard du Granrut concluent à ce qu'il plaise au Conseil d'Etat :

- d'**ENJOINDRE** au Garde des sceaux, ministre de la justice de lui communiquer le rapport sur le fondement duquel le décret n°2004-161 du 18 février 2004 a été adopté ;

Puis, disposant de l'ensemble des éléments nécessaires à l'appréciation du changement de circonstances de fait et de droit ayant présidé à l'adoption du décret précité :

- d'**ANNULER** le décret n°2004-161 du 18 février 2004 portant création de l'établissement public du palais de justice de Paris

Et ce avec toutes les conséquences de droit.

SCP GRANRUT AVOCATS
Marc BELLANGER
Avocat Associé

PRODUCTIONS

- 1 – statuts de l’association « La justice dans la cité »
- 2 – schéma directeur du Palais de Justice de Paris
- 3 – décret n°2004-161 du 18 février 2004
- 4 – compte rendu de la réunion de travail du 21 juin 2005
- 5 – lettre de l’association La justice dans la Cité » à l’EPPJP du 21 septembre 2005
- 6 - lettre de l’association La justice dans la Cité » à la CADA du 7 novembre 2005
- 7 – lettre de l’EPPJP à l’association La justice dans la Cité » du 9 novembre 2005
- 8 – lettre du Bâtonnier à monsieur Bernard du Granrut du 16 décembre 2005
- 9 – lettre de M. Bertrand Delanoë au Premier ministre le 5 avril 2006
- 10 – demande d’abrogation adressée au garde des sceaux, ministre de la justice le 18 septembre 2006
- 11 – décision expresse de rejet du 29 novembre 2006 (**décision attaquée**)