

L'établissement public du palais de justice de Paris

La Cour des comptes a contrôlé à plusieurs reprises les projets immobiliers des services judiciaires ; en 2002, elle a notamment contrôlé la gestion du palais de justice de Paris et a formulé, par lettre du 14 août 2003, une série d'observations portant notamment sur le projet de construction d'un nouveau tribunal de grande instance. A la suite de la création de l'établissement public du palais de justice de Paris, en 2004, elle a repris le contrôle de la gestion comme du projet dont était désormais chargé ce nouvel établissement et a conclu ce contrôle par un référendum à la ministre de la justice le 6 juin 2008.

La Cour recommandait qu'un schéma immobilier des juridictions parisiennes soit réétudié dans son ensemble. Elle constatait en outre que le maintien d'un établissement public autonome ne se justifiait ni par des raisons techniques ni par des raisons d'économie de gestion et que sa dissolution devait être envisagée, sa mission pouvant être reprise par l'opérateur immobilier du ministère, l'Agence des programmes immobiliers de la justice.

Par courrier daté du 27 octobre 2008, la Garde des sceaux a apporté une réponse au référendum dans laquelle elle estime qu'un projet reste nécessaire, que la situation doit être clarifiée avec l'objectif d'une reprogrammation au printemps 2009.

Treize ans après les premières études, début 2008, le projet reste bloqué.

Le palais de justice de l'île de la Cité dispose aujourd'hui d'une surface de 111 000 m² dont près de 91 000 m² sont affectés au ministère de la justice (juridictions, administration pénitentiaire, auxiliaires de justice) et 20 000 m² environ au ministère de l'intérieur (préfecture de police). Les surfaces affectées à la justice sont regardées comme très exiguës et en mauvais état. C'est pourquoi ont été menées en 1995 des études qui ont conduit, après de multiples débats, à projeter la construction d'un nouveau tribunal de grande instance sur le site de la zone Tolbiac. Ce projet créerait une superficie nouvelle de 100 000 m² pour un coût dépassant 150 M€. Un établissement public particulier spécialement dédié à la réalisation du projet, l'établissement public du palais de justice de Paris (EPPJP), a été créé en février 2004,

alors même que peu auparavant avait été constituée l'agence de maîtrise d'ouvrage des travaux du ministère de la justice (AMOTMJ) dont la mission était précisément de conduire les grands projets du ministère.

Aujourd'hui, la construction d'un nouveau bâtiment pour le tribunal de grande instance continue de soulever de très nombreuses oppositions, tant des avocats et des riverains que de la mairie de Paris.

La Cour soulignait que le schéma immobilier devrait être réactualisé.

Il paraît à la Cour, en premier lieu, qu'un schéma immobilier des juridictions parisiennes devrait être réétudié dans son ensemble, sans se limiter au seul tribunal de grande instance. Les données d'aujourd'hui doivent tenir compte à la fois de l'activité actuelle et prévisible des juridictions parisiennes, mais aussi d'une redistribution à envisager de tous les locaux disponibles, y compris ceux qu'occupe la préfecture de Police dans le périmètre du palais de justice de l'île de la Cité. Ainsi seraient réévalués l'opportunité et les besoins d'une construction de grande ampleur, dont le coût total dépasserait 150 M€.

L'établissement public chargé de ce projet, l'EPPJP, devrait être dissous.

La Cour a constaté que, des deux missions principales confiées en 2004 à l'EPPJP que sont l'aménagement de nouveaux locaux et le réaménagement des locaux existants du palais de justice, la seconde est restée de la compétence de l'administration centrale. Il en résulte que, compte tenu du blocage de l'opération et quel que soit l'intérêt des études ou du concours qu'il a conduits, l'EPPJP se trouve être chroniquement inactif. Or le principal opérateur du ministère, l'agence des programmes immobiliers de la justice (ex-AMOTMJ), est à même, puisque c'est sa mission de base, de fournir, le moment venu, les mêmes prestations.

En outre, le blocage du projet depuis de longues années invite à s'interroger sur la raison d'être de l'établissement public censé le porter. Même si, dans le passé, la création d'un établissement public dédié à la construction d'un grand projet a pu être décidée, le maintien aujourd'hui d'un établissement public autonome ne se justifie ni par des raisons techniques ni par des raisons d'économie de gestion. Il pourrait être dissous sans difficulté.

RÉPONSE DE LA GARDE DES SCEAUX, MINISTRE DE LA JUSTICE

En réponse à l'insertion de la Cour des comptes sur « l'établissement public du palais de justice de Paris », il m'a semblé utile de porter à votre connaissance les éclairages suivants.

1. La création de l'établissement public du palais de justice de Paris répond à des objectifs particuliers.

La nécessité de remédier aux nombreux dysfonctionnements de l'actuel palais de justice, qui abrite la Cour de cassation, la Cour d'appel et le Tribunal de grande instance (TGI) de Paris, a abouti à former le projet de construire un TGI parisien sur un autre site. La pertinence de ce choix, opéré en 1995, a été confirmée à plusieurs reprises.

L'Agence de maîtrise d'ouvrage des travaux du ministère de la Justice (AMOTMJ), établissement public constructeur était encore en phase de constitution lorsque le précédent Président de la République a annoncé, en 2003, la relance du projet de construction d'un nouveau TGI. Pour manifester clairement son engagement et celui du gouvernement en faveur du projet, il a retenu l'option de création d'un établissement public maître d'ouvrage, spécialement dédié à ce projet. La rareté foncière, la sensibilité d'une construction de cette ampleur dans Paris, la nécessité d'intégrer les préoccupations des différentes parties et de les associer au mieux au projet, la lourdeur et la complexité de la préparation de sa mise en œuvre pouvaient justifier un tel choix.

Sa pertinence juridique et administrative a d'ailleurs été confirmée par le Conseil d'Etat en juin 2008, puisqu'il a rejeté le recours intenté contre la création de l'établissement public du palais de justice de Paris (EPPJP) par l'association « Justice dans la Cité ». Ce choix institutionnel a par ailleurs été fait en intégrant la préoccupation de réduction des coûts de gestion du nouvel établissement public, dont la direction générale et la logistique sont assurées par mutualisation des moyens de l'AMOTMJ.

Ce montage a très vite fait ses preuves et un choix de scénario d'implantation du nouveau TGI, issu d'un consensus entre les acteurs du monde judiciaire, a pu être approuvé par le conseil d'administration dès juillet 2004, avec d'abord une alternative - les sites hospitaliers ou la ZAC Paris-Rive-Gauche - puis, début 2005, un choix arrêté sur le site de Tolbiac. Les éléments de cadrage de la programmation du projet ont ensuite été approuvés par le conseil d'administration le 14 juin 2006.

2. Des évènements intervenus tardivement ont ralenti le projet

Le travail avec la mairie de Paris a été conduit sur ces bases jusqu'à fin 2005 et ce n'est qu'à partir de début 2006 que des points de désaccord ont été exprimés par la ville à propos du site de Tolbiac. Le maire de Paris a adressé une lettre au Premier ministre, en date du 5 avril 2006, pour faire part de ses objections.

Sans solution foncière alternative, et alors que le travail d'explications du projet progressait en direction des avocats et des futurs riverains du nouveau TGI, l'Etablissement public a pris l'initiative, après approbation de son conseil d'administration et pour permettre à toutes les parties au projet de mieux en situer les réels enjeux, d'organiser un concours international d'idées. Ce concours a confirmé la pertinence du choix du terrain de Tolbiac et la faisabilité de la réalisation du grand projet, malgré les importantes contraintes techniques, ainsi que son apport à la ZAC Paris-Rive-Gauche, l'essentiel des souhaits d'aménagement évoqués par la ville de Paris et son aménageur, la SEMAPA, étant pris en compte qu'il s'agisse des espaces verts ou des liaisons entre les anciens et les nouveaux quartiers du XIIIème arrondissement.

Le Premier ministre a pris la décision en mars 2007 de lancer le concours de maîtrise d'œuvre du nouveau TGI sur le site de Tolbiac. La synthèse du programme du projet a été approuvée par le conseil d'administration le 20 mars 2007. Le Conseil d'Etat avait rendu pour sa part un avis confirmant les possibilités d'une procédure d'autorité pour imposer le projet à la municipalité. Les candidatures pour le concours ont été reçues en juillet 2007. Il était prévu d'y donner suite en septembre 2007. La décision de poursuite de la procédure n'a pas été prise à ce moment en raison de la nécessité de prendre en compte les échéances électorales parisviennes.

3. Le projet demeure nécessaire

Dans la période d'attente liée aux échéances électorales, l'établissement public a travaillé à une optimisation, notamment en matière de programme et des surfaces pour améliorer les aspects fonctionnels et, dans le même temps, réduire les coûts d'investissement et de fonctionnement.

Par ailleurs un travail associe étroitement l'AMOTMJ et les services de la ville de Paris afin de partager l'ensemble des informations techniques relatives aux différents sites.

L'objectif du ministère de la Justice est qu'un projet soit reprogrammé au printemps 2009.

Parmi les scénarios alternatifs figure l'hypothèse d'utilisation des locaux qu'occupe la Préfecture de police dans l'île de la Cité. Cette hypothèse avait été étudiée dans les scénarios initiaux ; elle a été réactualisée et fait toujours apparaître un déficit de surface de l'ordre de 50 000 m² SHON. De plus, l'abandon de ces locaux par la Préfecture de

police ne semble pas assuré. A ce stade, cette option paraît difficilement pouvoir être retenue à elle seule.

Les résultats de ces études ont permis de concevoir un projet profondément remanié, intégrant les nouvelles normes applicables aux bâtiments publics en matière environnementale. Ces études ont conduit à diminuer les surfaces initialement prévues de 100 000 m² SHON à 85 000 m².

S'il existe des opposants à la construction du nouveau TGI, il convient de souligner que les arguments qu'ils mettent en avant sont peu convaincants. Le TGI de Paris n'a pas l'obligation d'être localisé dans l'île de la Cité. Le projet qu'étudie la Chancellerie a pour ambition de remédier aux difficultés du service public de la justice à Paris du fait des mauvaises conditions immobilières qu'il subit. Les conditions semblent réunies pour qu'à l'issue de la concertation menée avec la ville de Paris, le gouvernement puisse prendre une décision au printemps 2009.

4. Le choix de créer un établissement public ad hoc a montré sa pertinence et a produit des résultats.

Il paraît important de préciser que les équipes de l'établissement public ont effectué un travail considérable et largement différent par sa nature de celui des équipes de projet de l'Agence, avec notamment une part beaucoup plus importante de programmation et de réalisations d'analyses fonctionnelles. Ce travail ne s'est pas ralenti avant fin 2007, car il fallait intégrer l'hypothèse d'une poursuite du concours et préparer les documents de consultation des maîtres d'œuvre dont la candidature était susceptible d'être retenue à partir de septembre 2007.

Cette somme de travail permettait de tenir les échéances du programme initial et d'éclairer tous les acteurs sur l'impact de la décision finale. L'organisation du concours international d'idées s'intégrait parfaitement dans cette perspective et a permis de faire évoluer les analyses de tous les acteurs.

Par ailleurs, il convient de noter que la mission de « réaménagement des locaux existants » confiée à l'établissement par le décret du 18 février 2004 correspond à la future restructuration de l'actuel palais, dans l'hypothèse d'un déménagement du TGI, au profit de la Cour de cassation et de la Cour d'appel.

La Chancellerie a donc mis au point un schéma immobilier actualisé en faveur des juridictions parisiennes. Cette mission de réaménagement, liée à la mise en œuvre du projet de nouveau palais, est d'une toute autre nature que « l'amélioration technique et fonctionnelle des juridictions implantées » sur le site de l'actuel palais, tâche confiée au service immobilier du palais de justice de Paris qui relève de l'administration centrale. La mission de réaménagement confiée à l'agence ne pourra donc être assurée qu'après le déménagement du TGI.

5. La décision d'une éventuelle suppression de l'établissement public est liée à la décision sur la poursuite du projet et à une modification de l'organisation de la fonction immobilière du ministère.

Si l'hypothèse de la suppression de l'EPPJP et de la reprise du projet au sein de l'Agence peut être posée, certains éléments manquent encore pour prendre une telle décision.

Le premier est la décision définitive sur le projet de construction d'un nouveau tribunal de grande instance, ainsi que sur les modalités de sa réalisation.

Dans l'hypothèse où aucun projet immobilier ne ferait l'objet d'une décision au cours du printemps ou si la réalisation du projet recourrait à un partenariat public privé, cette suppression pourrait être décidée. La suppression de l'établissement public, dont la justification première était la construction d'un nouveau tribunal en maîtrise d'ouvrage et parallèlement la conception de la restructuration de l'actuel palais, interviendrait donc à compter du 1^{er} janvier 2010.

Dans l'hypothèse d'un grand projet, réalisé en maîtrise d'ouvrage, le maintien de l'établissement public et d'un conseil d'administration composé autour du projet et de ses acteurs essentiels est indispensable. Dans ce cas, la simplification accrue des conditions dans lesquelles l'APIJ met à disposition de l'EPPJP des moyens humains et matériels pour assurer sa mission est d'ores et déjà envisagée afin de réduire encore les coûts de gestion, conformément aux orientations préconisées par la Cour. Cette simplification consisterait à réunir au sein de l'APIJ l'intégralité des moyens de fonctionnement et des ressources humaines, l'APIJ procédant à une facturation à l'EPPJP des dépenses engagées pour son compte.

6. Le chantier du devenir de l'Etablissement public du palais de justice de Paris est clairement ouvert. Il sera géré comme une conséquence de la décision de principe à prendre, dans les délais indiqués, sur le projet initial ayant justifié, dans le contexte rappelé ci-dessus, la création de l'établissement public.

Les inconvénients de la situation actuelle pour le court terme sont relatifs.

Dans l'immédiat, et malgré les incertitudes du court terme, les conséquences du maintien de l'EPPJP sont d'un faible impact en gestion. Le directeur général de l'EPPJP a adapté le niveau des effectifs au plan de charge et veille à favoriser, dans le respect de la convention de gestion entre l'EPPJP et l'Agence, les collaborations techniques qui ont été explicitement prévues. L'AMOTMJ fait profiter, pour sa part, les équipes de l'EPPJP, des réflexions qu'elle mène pour la réalisation de projets immobiliers en province en partenariat public privé. Les équipes opérationnelles de l'EPPJP apportent, pour leur part, leur expertise de programmation et d'analyse de

coûts sur les projets actuellement étudiés par l'Agence dans le cadre de la réforme de la carte judiciaire.

Le directeur de l'EPPJP a précisé, dans sa réponse sur la gestion 2004 à 2006 de l'établissement public, les conditions dans lesquelles est mise en œuvre la convention de gestion, signée en mai 2004, et modifiée par avenant à quatre reprises, afin de respecter au mieux la vérité des coûts de chacun des deux établissements et la logique de la répartition des

dotations entre les programmes actuels. Il convient d'observer, sur ce dernier point, que le rattachement des subventions des deux établissements publics à deux programmes différents, dans le champ judiciaire, et au seul programme 213 « conduite et pilotage de la politique de la justice et organismes rattachés », en matière pénitentiaire, en lien avec le statut propre de chaque établissement, l'un maître d'ouvrage par nature, l'autre maître d'ouvrage mandataire ou conventionné, montre la relativité pratique de l'exacte imputation de toutes ses dépenses à un programme bénéficiaire. Cette relativité joue, en l'occurrence, sur des montants marginaux au regard des dotations des programmes judiciaire et pénitentiaire.

En revanche, la synergie avec les savoir faire de l'Agence est effective et permettrait de faire rapidement monter en puissance l'opération quelles que soient les modalités de réalisation retenues.

Par ailleurs, le travail de programmation et de préparation du projet de construction du nouveau TGI a intégré des éléments de prospectives sur l'organisation judiciaire et prévu des équipements et projets informatiques nouveaux, pour faciliter l'accès du justiciable et des auxiliaires de justice aux dossiers et procédures en cours. La recherche d'économies de fonctionnement en lien avec la préoccupation du développement durable a aussi été particulièrement poussée. Cette somme d'idées autour du palais de justice du XXI^e siècle profite aujourd'hui directement aux nouveaux programmes judiciaires et aux réflexions liées à la mise en œuvre de la réforme de la carte judiciaire et fait bénéficier cette démarche de ses acquis.