



AVIS

sur le devenir du Palais de justice de Paris.

Vu le décret n° 2011-1388 du 28 octobre 2011 modifiant le décret n° 2006-1267 du 16 octobre 2006 instituant un Conseil de l'immobilier de l'État ;

Vu la loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement ;

Vu la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement ;

Vu la circulaire du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique du 26 décembre 2008 relative au recensement du parc immobilier et aux orientations pour l'évolution du parc immobilier des opérateurs et des organismes divers de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État ;

Vu le rapport d'information du 14 octobre 2014 sur l'implantation du tribunal de grande instance de Paris par M Roland DU LUART, sénateur;

Vu les avis du CIE n° 2013-09 du 24 avril 2013 sur la stratégie immobilière de l'école nationale de la magistrature, n° 2013-21 du 17 juillet 2013 sur les opérations immobilières de la préfecture de police de Paris ; n° 2014-13 du 14 mai 2014 sur le projet de regroupement d'une partie de l'administration centrale du ministère de l'intérieur sur l'immeuble « Le Garance » ; n° 2014-16 du 9 juillet 2014 sur le suivi et la mise en œuvre du SPSI de l'administration centrale du ministère de la justice, n°2014-22 du 9 juillet 2014 sur le suivi et la mise du SPSI de l'administration centrale du ministère de l'intérieur ;

Vu la note présentant la stratégie immobilière de la préfecture de police de Paris sur le 36 quai des orfèvres par le service des affaires immobilières de la préfecture de police de Paris le 16 juin 2015 ;

Vu la note sur le devenir du palais historique de Paris après le déménagement du tribunal de grande instance sur le site de Batignolles par le SG du ministère de la justice du 8 juin 2015 ;

Après avoir entendu lors de sa séance du 17 juin 2015, M. Thierry SARTRE, directeur de l'évaluation, de la performance et des affaires financières et immobilières du ministère de l'intérieur, accompagné de M. Olivier Du CRAY ; sous-directeur des affaires immobilières et de Mme Salima EBURDY, adjointe au sous-directeur des affaires immobilières, de M. Pascal SANJUAN, préfet, secrétaire général pour l'administration de la préfecture de police de Paris, accompagné de M Gérard PARDINI, chef du service des affaires immobilières et de Mme

Florence MOROSOLLI, de M. Éric LUCAS, secrétaire général du ministère de la justice, accompagné de M. Philippe MONNOT, sous-directeur adjoint de l'immobilier au ministère de la justice et de Mme Nathalie MORIN, chef du service France Domaine, accompagnée de M. Nicolas PRUDHOMME, sous-directeur de la stratégie et des moyens de la politique immobilière de l'État et de M. Pierre DURANT-DELACRE, chef de la mission des opérations immobilières des administrations centrales et autorités administratives indépendantes ;

Considérant que la construction de la cité judiciaire des Batignolles¹ va libérer des surfaces au sein de l'ensemble immobilier du Palais de justice de l'Île de la cité ;

Considérant que le Palais de justice de Paris est aujourd'hui occupé par trois structures ; la préfecture de police de Paris (direction régionale de la police judiciaire –DRPJ- au 36, quai des Orfèvres et au quai de l'Horloge); le ministère de la justice et le centre des monuments nationaux (Sainte Chapelle et Conciergerie) ;

S'agissant des occupations des services de la préfecture de police de Paris :

Considérant que le nouveau siège de la police judiciaire doit regrouper sur 19 161 m² SUN, les services non territoriaux de la police judiciaire parisienne, éclatés actuellement sur 17 implantations ; leur installation est programmée à l'été 2017 ;

Considérant que la direction régionale de la police judiciaire (DRPJ) quittera ses quatre principales implantations en 2017 :

- le 36, quai des Orfèvres et quai de l'Horloge (7 000 m² SUN) ;
- la caserne de la Cité sise 3, rue de Lutèce, siège de la Préfecture de police, (1 800 m² SUN) et propriété de la ville de Paris ;
- le 12-14, quai de Gesvres, (1037 m² SUN)
- le 126, rue du Château-des-Rentiers (brigade financière) (6 200 m² SUN, loyer de 3,6 M€ / an) ;

Considérant que les laboratoires parisiens de l'Institut national de police scientifique (INPS) rejoindront Saint-Denis vers 2019-2020 et libéreront également 3 000 m² dans la caserne de la Cité ;

¹ Le projet de la cité judiciaire est destiné à abriter les nouveaux locaux des tribunaux d'instance répartis dans chacun des vingt arrondissements de la capitale, le tribunal de grande instance de Paris actuellement implanté au sein du Palais de justice de Paris et le nouveau siège de la police judiciaire qui doit regrouper les services non territoriaux de la police judiciaire parisienne actuellement répartis sur 17 implantations.

Considérant que ces départs offrent l'opportunité de mieux organiser les services et de procéder conjointement à la rénovation des locaux du Palais de justice occupés par les services relevant du ministère de l'intérieur et de procéder aux travaux de mise aux normes du siège de la PP ; que le projet des services vise à optimiser les loyers extérieurs et à répondre aux nouveaux besoins liés à la mise en place du plan de renforcement de la « lutte contre le terrorisme » ;

Considérant que la direction du Renseignement de la préfecture de police de Paris (DRPP) occupe 2 930 m² sur trois étages de la caserne de la Cité mais également 600 m² dans les locaux du commissariat du 3^{ème} arr. et celui du 5 et 6^{ème} ; que faute de place suffisante, les effectifs supplémentaires nécessaires à la mise en œuvre du plan de renforcement ne pourront pas être accueillis dans les locaux actuels et qu'il est prioritaire de procéder à leur regroupement sur un site sécurisé non fréquenté par le public ;

Considérant qu'il est prévu le rapatriement au siège de la PP des services administratifs de la PP (direction des finances de la commande publique et de la performance –DFCPP-, sous-direction de l'action sociale, service des affaires juridiques et du contentieux) qui occupent actuellement une location de 3 000 m² sise 3, villa Thoréton, Paris 15^{ème}, pour un loyer annuel de 2,6 M€ à la charge de la Ville de Paris ;

Considérant que le schéma directeur immobilier projeté est le suivant :

- La DRPP serait regroupée au sein du Palais de justice où elle occuperait 3 700 m² ;
- Le pôle « éloignement des étrangers » constitué de la sous-direction de la lutte contre l'immigration irrégulière et du 8^{ème} bureau de la direction de la police générale serait également implanté dans les locaux du Palais de justice (1 900 m²) ; ce transfert permettrait de libérer 1 895 m² dans la caserne de la Cité ;
- L'implantation de ces deux entités laisserait au sein du Palais, une surface libre de 4 000 m² qui serait mise à disposition du ministère la justice ;
- L'ensemble des départs (DRPJ, INPS, pôle « éloignement des étrangers ») dégagerait une surface de 4 800 m² au sein de la caserne de la Cité ; ces surfaces seraient employées comme suit :
- 1 000 m² seraient gelés pour réaliser des travaux de mise aux normes ; l'immeuble qui date de 1867 posant des problèmes au regard de la réglementation de la sécurité incendie et ses éléments structurels en fonte n'étant notamment pas aux normes ;
- 3 000 m² accueilleraient les services administratifs de la PP aujourd'hui installés sur le site locatif de la Villa Thoréton, Paris 15^{ème} ;
- 800 m² seraient réservés pour accueillir les services de la DOPC actuellement installés sur le site locatif de la rue Albert ;

Considérant que deux hypothèses sont envisagées s'agissant de l'abandon des locations en cours.

- Hypothèse 1 : restitution des sites de la rue Thoréton (2,6 M€) et de la rue du Château des Rentiers (3,6 M€) ;
- Hypothèse 2 : restitution des sites de la rue Thoréton (2,6 M€) et de la rue Albert (3,85 M€ sur le budget Etat et 7,7 M€ sur le budget Ville de Paris) en lieu et place de celui de la rue du Château des Rentiers ;
- Les services ont estimé le coût des travaux à envisager et le temps de retour de ces investissements dans le cadre de ces scénarios : Hypothèse 1 : 20 M€ études comprises ; retour sur investissement de 3 ans ; Hypothèse 2 : 22 M€ études comprises ; retour sur investissement de 2 ans ;

Considérant que pour la PP, la question des équipements est intimement liée à celle des immeubles et que, par exemple, la caserne de la Cité est équipée de 1 104 caméras de vidéo-protection ;

Considérant que le schéma directeur immobilier de la PP privilégie l'approche métier et que dans ce cadre il a notamment été procédé au regroupement de commissariats et à la rationalisation des fonctions support ;

Considérant que les documents fournis par la PP ne mentionnent ni les effectifs, ni les surfaces, ni les ratios d'occupation concernés, ces informations ayant été demandées ;

Considérant que selon la PPP, la DRPP compte 850 agents auxquels il convient d'ajouter un renfort de 100 agents ; que la surface de 4 500 m² SUN rapporté au total des agents donne un ratio de 5,4 m² SUN / agent ;

Considérant que selon le représentant du ministère de l'intérieur, la cession du site du palais de justice, bien domanial, ne peut être envisagée compte tenu de l'imbrication des locaux et des services de la Justice demeurant au Palais ; que le emploi par les entités déjà présentes sur le site s'inscrit comme une évidence ;

Considérant que plus globalement, l'impact des évolutions de la politique de sécurité du territoire sur le SPSI des services centraux du ministère de l'intérieur consiste en de nouveaux engagements locatifs sur les sites de Levallois (2026) et Asnières (2024) ; que les effectifs des services de la DGSJ ont été renforcés de 600 postes (dont 300 répartis sur le territoire) portant leur nombre à 2 200 agents ;

S'agissant du ministère de la justice :

Considérant que le ministère de la justice est le principal occupant de l'ensemble immobilier du Palais de justice de Paris dont deux des occupants actuels, le tribunal de grande instance (TGI) et la DRPJ doivent rejoindre la cité judiciaire des Batignolles ;

Considérant que la Cour de Cassation, la Cour d'appel de Paris, le TGI de Paris et le Tribunal de commerce de Paris occupent au total 108 000 m² sur les 130 000 m² de l'ensemble immobilier historique² du Palais de justice et du Palais du tribunal de commerce de Paris ;

Considérant que suite au départ du TGI qui va libérer 23 000 m² dont 13 000 m² de bureau³, le ministère de la justice fonde sa réflexion sur le présupposé d'une réoccupation des locaux par les

² Pour mémoire, le rapport de M. Roland du LUART fait au nom de la commission des finances du Sénat, sur l'implantation du TGI de Paris du 14 novembre 2009, considérant la seule partie du Palais et excluant le TC mentionnait une surface occupée par le ministère de la justice de 85.800 m².

Sur cette base et sous réserve de la vérification de l'ensemble des chiffres communiqués, on peut estimer que le Palais du tribunal de Commerce, représente 22000 m² ; que le seul Palais de Justice accueillant justice, intérieur et culture représente 108 000 m².

ministères actuellement occupants, qu'il justifie sa position par la place symbolique du Palais dans l'histoire de la justice française, le poids symbolique de la Cour de Cassation et de la Cour d'appel de Paris dans le dispositif judiciaire français et la fonctionnalité du Palais de justice conçu comme tel ;

Considérant que l'immeuble du Palais de justice, classé au patrimoine de l'Unesco et inscrit à l'inventaire des Monuments historiques, nécessite des travaux incontournables de différents ordres : mise en accessibilité, mise aux normes de sécurité, amélioration de la sûreté, protection contre les risques d'inondation ; que la décision d'entreprendre ces travaux a été différée, dans l'attente de la levée de toutes les incertitudes pesant sur le dossier Batignolles ;

Considérant que la réalisation du projet Batignolles étant désormais certaine, le ministère de la justice lance une réflexion pour déterminer les conditions dans lesquelles peuvent être envisagé l'occupation future de l'ensemble immobilier ;

Considérant que la réflexion du ministère de la justice est organisée autour de quatre objectifs :

- Mieux répondre aux besoins des services demeurant sur place : problèmes actuels de gestion de l'accueil, bureaux dans les couloirs ;
- Réaliser les travaux inéluctables de mise aux normes ;
- Rapatriement des services de la Cour d'appel et de la Cour de cassation actuellement logés dans des locations à l'extérieur du Palais (loyers 10 M€) et création d'un service d'accueil unique du justiciable (500 personnes) ;
- Faire venir d'autres services(sans autre précision) ;

Considérant qu'aucune décision n'est prise à ce stade ; que le ministère de la justice a mandaté l'Agence publique pour l'immobilier de la justice (APIJ) pour réaliser un diagnostic et des études de faisabilité, en lien avec les deux autres ministères concernés (ministère de l'intérieur et ministère de la culture et de la communication) et le service France Domaine ; que le calendrier est le suivant :

- Les pré-études de faisabilité intégrant une estimation chiffrée des différentes options, devront être remises à la fin 2015 ;
- Les études détaillées seront réalisées pour la fin du premier trimestre 2016 et validées au cours du deuxième trimestre sur la base d'un programme détaillé et d'un financement à valider avec la direction du budget ;

³ Pour mémoire, le rapport de M. Roland du LUART fait au nom de la commission des finances du Sénat, sur l'implantation du TGI de Paris du 14 novembre 2009, mentionnait une surface de 41.600 m² pour le TGI qui occupe actuellement à lui seul, près de la moitié des surfaces (48.5 %) du Palais de justice et dispose également de six implantations annexes extérieures cumulant 27 693 m².

Considérant que le cahier des charges de la mission de l'APIJ⁴ n'ouvre pas la possibilité d'implanter d'autres services de l'État et encore moins d'autres utilisations ; que l'étude est orientée principalement vers les besoins des services de la justice ;

Considérant que la mission confiée à l'APIJ est une mission globale qui doit intégrer l'ensemble des expressions de besoins ; que l'APIJ doit se rapprocher des ministères de l'intérieur et de la culture, sous contrôle du service France Domaine ;

Considérant que la gestion des flux est une question centrale de ce dossier et que le CMN est également mandaté pour travailler à l'élaboration d'une solution adaptée aux besoins de l'activité touristique ;

Considérant qu'il n'est pas envisagé de déménager le Tribunal de commerce mais que la question se pose pour d'autres juridictions telles que le Conseil des Prud'homme et la Cour de justice de la République, que l'installation des services de formation continue de l'ENM constitue également une piste étudiée ;

S'agissant de France Domaine :

Considérant que selon France Domaine, l'imbrication forte des espaces et des fonctionnalités au sein de ce bien atypique justifie particulièrement l'étude spécifique, que, de ce point de vue l'étude de l'APIJ est très attendue ; que la volonté du service est d'être associé à ces travaux ;

Considérant que selon le service France Domaine il s'agit d'un bien tout à fait exceptionnel dont la valeur vénale est extrêmement difficile à établir et pour lequel un projet de reconversion est peu évident à réaliser et somme toute, un exercice prématuré ;

Considérant que selon France Domaine, les questions immobilières de l'État qui intéressent la Ville de Paris sont traitées de manière globale par le Préfet de la région Ile-de-France, interlocuteur unique de la ville désigné par le ministre en charge du Domaine ; que la question du site du 36 quai des orfèvres pourra être abordée dans ce cadre lors de la prochaine réunion programmée en novembre prochain ;

Les représentants des ministères de l'intérieur et de la justice, du service France Domaine ayant été entendus en leurs explications

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de sa séance du 16 septembre 2015, fait les observations suivantes :

⁴ Le document n'a pas été communiqué au CIE.

1. Le Conseil regrette que le représentant de l'État propriétaire ne pilote pas l'opération relative au devenir du Palais de justice de Paris, dossier déterminant pour la politique immobilière de l'État, avec des enjeux élevés en termes financiers et symboliques. Contourné dès l'origine de cette opération, le service France Domaine aurait dû conduire ce dossier en concertation avec les ministères occupants qui, légitimement, expriment leurs souhaits et les besoins de leurs services. Le Conseil rappelle que le ministre en charge du Domaine définit la stratégie immobilière de l'État et des opérateurs et la met en œuvre par le biais de France Domaine. Le Conseil indique que, compte tenu de la pluralité des parties prenantes, France Domaine doit participer au côté de l'APIJ à l'instruction du dossier, à la définition des différentes hypothèses et doit être en mesure de proposer les arbitrages respectueux des critères de la politique immobilière de l'État.
2. Le Conseil attire l'attention de l'État propriétaire sur le statut juridique des biens concernés par cette opération. En effet, la propriété du Palais de justice est partagée entre l'État et le département de Paris et la ville de Paris est propriétaire de la caserne de la cité. La question de la meilleure réutilisation des locaux libérés qui intéresse l'État et la ville de Paris, doit être traitée dans le cadre de la mission sur les questions immobilières entre l'État et la ville de Paris confiée par le ministre en charge du domaine au préfet de la région Ile-de-France. Le Conseil invite à la plus grande vigilance au vu des surfaces libérées au sein du palais de justice et de la préfecture de police et des enjeux pour les deux parties concernées. Il souhaite disposer d'une analyse juridique et fonctionnelle précise sur le statut de ces bâtiments.

A l'attention du ministère de l'intérieur et de la préfecture de police de Paris :

3. Le Conseil relève que les documents fournis par le ministère de l'intérieur et la préfecture de police de Paris ne permettent pas de connaître précisément la stratégie immobilière du ministère qui a varié lors des trois auditions devant le Conseil depuis 2013. Le ministère justifie ces changements par les besoins nouveaux, nécessaires aux services chargés de la lutte contre le terrorisme. Il n'appartient évidemment pas au Conseil de s'exprimer sur l'organisation des services de lutte contre le terrorisme ; toutefois, le Conseil s'étonne que cette préoccupation n'ait pas été intégrée lors des auditions de 2013 puis 2014 ; il demande donc au ministère de définir une stratégie pluriannuelle désormais stabilisée et de présenter une organisation globale des différentes implantations du ministère, incluant si nécessaire un regroupement des services chargés de la lutte contre le terrorisme.
4. Compte tenu de ces évolutions, le Conseil souhaite auditionner au plus tard durant le premier trimestre 2016, le ministère de l'intérieur sur un schéma d'organisation stabilisé, précisant les données physiques et économiques des implantations.
5. S'agissant plus particulièrement des implantations des services de la préfecture de police de Paris sur les sites de l'île de la Cité, le Conseil demande que la PP fournisse un document clair précisant les localisations des services (effectifs, surfaces concernées, statut juridique des biens, coûts de fonctionnement des services en distinguant les financements issus des crédits État des crédits Ville de Paris) avant et après le déménagement à Batignolles afin de pouvoir mesurer la rationalisation immobilière et le coût des opérations Batignolles et Palais de justice de Paris, en respect avec les besoins des services.

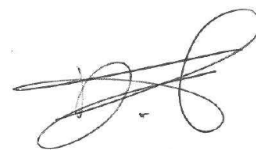
A l'attention du ministère de la justice.

6. Le Conseil note le sérieux et la rigueur de la stratégie immobilière élaborée par le ministère de la justice pour le site du palais de justice de Paris. Le Conseil prend acte de la volonté du ministère de conserver cette implantation et d'y regrouper l'ensemble des services spécifiques exerçant des fonctions particulières comme la cour de cassation ou la cour d'appel de Paris. Il souligne toutefois qu'il ne s'agit que du souhait exprimé par un ministère occupant et non d'une donnée de base de ce dossier pour lequel les autorités compétentes pour décider doivent être en mesure d'exercer un choix.
7. Le Conseil s'interroge par ailleurs sur le besoin réel en bureau de ces institutions et demande que soient précisées par services les occupations prévues en respect des ratios de politique immobilière de l'État.
8. Le Conseil relève que l'étude prévoit d'examiner l'installation des services de formation continue de l'ENM et des locaux de formation. Le Conseil regrette vivement que l'avis qu'il avait rendu sur ce sujet ne semble pas avoir été réellement instruit. Il réitère donc sa réserve sur l'installation au cœur de Paris des services de formation continue et demande que la mission de l'APIJ étudie une implantation en première et en seconde couronne (zones de Roissy ou d'Orly par exemple). Il renvoie, sur cette question, à son avis de suite n°2015-38 du 17 juin 2015 sur la stratégie immobilière de l'école nationale de la magistrature (ENM).

A l'attention de France Domaine

9. Le Conseil souhaite que l'étude de l'APIJ ne se limite pas aux seuls besoins des services du ministère de la justice et soit élargie à d'autres usages et à d'autres formes de valorisation.
10. Le Conseil demande que le cahier des charges de l'étude de l'APIJ prenne également en compte, l'amélioration des conditions d'accueil des visiteurs de la Conciergerie et de la Sainte Chapelle qui, actuellement, ne sont pas dignes de la réputation touristique de la France.
11. Compte tenu de l'importance de l'emprise du Palais de justice et de sa localisation au cœur de Paris (130 000 m²), le Conseil souhaite que toutes les solutions de valorisation soient explorées et que l'État propriétaire indique sa décision sur un bâtiment public emblématique, enjeu immobilier important.
12. Le Conseil fixe un nouveau rendez-vous aux représentants du service France Domaine et du ministère de la justice en début d'année 2016 pour une présentation des résultats de l'étude de l'APIJ au stade des pré-études de faisabilité chiffrées.

**Pour le Conseil,
son Président**



Jean-Louis DUMONT