



Séance du 23 mai 2019

Conseil de l'immobilier de l'État

Devenir du Palais de justice de Paris de l'Île de la Cité

Avis de suite

Le Conseil prend acte du choix de maintenir un usage partagé du palais de l'île de la Cité par ses trois occupants actuels et de la nouvelle répartition de ses espaces qui doit permettre la création d'un parcours unique pour les visiteurs de la Sainte Chapelle et la Conciergerie.

Il estime indispensable qu'une étude urbaine vienne compléter celle réalisée par l'architecte des monuments historiques missionné par l'APIJ pour préciser le programme des travaux.

Le Conseil pointe plusieurs risques majeurs relatifs à la réalisation d'une opération qu'il estime très complexe et pour laquelle il craint une dérive des coûts et des délais.

Il conçoit que l'incendie de la cathédrale Notre-Dame de Paris puisse conduire à une nouvelle réflexion sur le devenir des monuments de l'île et propose d'y être associé.

Vu le décret n°2016-1436 du 26 octobre 2016 modifiant le décret n°2011-1388 du 28 octobre 2011 et le décret n°2006-1267 du 16 octobre 2006 instituant un Conseil de l'immobilier de l'État ;

Vu le décret n°2016-1234 du 19 septembre 2016 modifiant le décret n°2008-310 du 3 avril 2008 relatif à la direction générale des finances publiques et portant création d'une direction de l'immobilier de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 28 février 2007 relative à la modernisation de la gestion du patrimoine immobilier de l'État ;

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

Vu la circulaire du Premier ministre du 27 avril 2016 relative aux modalités de la nouvelle gouvernance de la politique immobilière de l'État ;

Vu la circulaire du Premier ministre du 19 septembre 2016 relative au renouvellement des schémas pluriannuels de stratégie immobilière des opérateurs de l'État ;

Vu la loi n°2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte ;

Vu l'avis du Conseil de l'immobilier de l'État [n°2015-37](#) du 16 septembre 2015 sur le devenir du Palais de justice de Paris ;

Vu les dossiers transmis préalablement à l'audition par la direction de l'immobilier de l'État, le préfet d'Île-de-France, le ministère de la justice, le ministère de l'intérieur et le ministère de la culture ;

Après avoir entendu, lors de sa séance du 11 avril 2019 :

- M. Philippe BAUCHOT, adjoint à la directrice de l'immobilier de l'État, accompagné de Mme Christine WEISROCK (SD-DIE2) ;
- M. Michel CADOT, préfet de la région d'Île-de-France, accompagné de M. François RAVIER, secrétaire général, et de M. Frédéric ANTIPHON, adjoint au secrétaire général pour les affaires régionales ;
- Mme Véronique MALBEC, secrétaire générale du ministère de la justice et Mme Marie-Luce BOUSSETON, directrice générale de l'APIJ, accompagnées de Mme Anne DUCLOS-GRISIER, secrétaire générale adjointe du ministère ;
- M. Antoine GOBELET, directeur de l'évaluation, de la performance et des affaires immobilières du ministère de l'intérieur, accompagné de Mme Anne ARCHAMBAULT, sous-directrice des affaires immobilières, et de M. Yves BENTOLILA, sous-directeur des affaires financières et immobilières, en présence de M. Thibaut SARTRE, secrétaire général pour l'administration de la police de la préfecture de police de Paris, accompagné de M. Gérard PARDINI, chef du service des affaires immobilières ;
- M. Philippe BÉLAVAL, président du centre des monuments nationaux, et M. Arnaud ROFFIGNON, secrétaire général adjoint du ministère de la culture, accompagné de M. Pascal DAL-PONT, sous-directeur des affaires immobilières et générales, et de M. Emmanuel ÉTIENNE, sous-directeur des monuments historiques et des espaces protégés du ministère de la culture ;

Sur l'avancement du dossier et les décisions prises

Considérant que le Conseil a rendu un avis en septembre 2015 qui concluait à une instruction imparfaite du dossier et à la nécessité d'une nouvelle audition qui s'est tenue le 9 mars 2016 ;

Qu'à la suite de cette seconde séance de travail, le Conseil s'était étonné qu'aucune autre forme de valorisation que la réoccupation des emprises libérées par les services de l'État n'ait été étudiée et s'était interrogé sur les montants annoncés des travaux à réaliser (140 M€) et sur les risques d'évolution à la hausse de cette estimation ;

Que le Conseil avait souhaité que le devenir du palais soit envisagé au regard des conclusions de la mission sur l'île de la Cité confiée par le Président de la République à MM. Philippe BÉLAVAL et Dominique PERRAULT ;

Considérant que les services ont indiqué qu'un travail collaboratif interministériel initié en 2016 a permis de conforter l'hypothèse de poursuite de l'utilisation du site par la justice, la préfecture de police et le centre des monuments nationaux et de préparer les arbitrages interministériels sur le périmètre d'occupation de chaque ministère ;

Que les arbitrages rendus en réunion interministérielle (RIM) du 25 juin 2018 ont acté le maintien d'un usage partagé par les trois occupants antérieurs, avec une adaptation de l'affectation des espaces répondant aux objectifs suivants :

Conseil de l'immobilier de l'État

- Pour la culture et le centre des monuments nationaux (CMN) : relier en un circuit de visite unique les locaux de la Conciergerie et de la Sainte Chapelle, donner accès à la visite à d'importants soubassements médiévaux du palais, valoriser la cour du Mai et disposer de locaux d'accueil et d'animation pour accueillir les nombreux visiteurs ;
- Pour le palais de justice et la préfecture de police : disposer d'une affectation des espaces qui permettent de réduire les interfaces immobilières entre les deux occupants, notamment sur le quai de l'horloge qui a été affecté au ministère de la justice ;

Que les 3 900 m² du dépôt de police n'ont pas attribués et que leur devenir doit être étudié dans la réflexion d'ensemble sur les travaux de rénovation ;

Que le tableau suivant présente le bilan des surfaces résultant de cet arbitrage :

	Ministère de l'Intérieur	Ministère de la Justice	Ministère de la Culture	Total
SDO avant arbitrage	17 200	88 000	3 200	108400
Sortie du dépôt	-3 900			-3 900
Transfert MI ⇔ MJ	-3 600	3 600		
Transfert MI ⇔ MC	-950		950	
Transfert MJ ⇔ MC		-2 300	2 300	
Transfert MJ ⇔ MI	150	-150		
A démolir	-200	-1 700		- 1 900
SDO après arbitrage	8 700	87 450	6 450	102 600

Considérant que les modalités de pilotage des différents travaux à réaliser sur l'ensemble immobilier du palais de justice ont également été arrêtés lors de la RIM du 25 juin 2018 ;

Que l'opération d'ensemble comprend cinq chantiers organisés selon trois volets distincts :

- la mise en sécurité du « squelette technique » des bâtiments dont la maîtrise d'ouvrage a été confiée à l'agence publique pour l'immobilier de la justice (APIJ) ;
- les trois projets d'aménagements des occupants qui seront chacun maître d'ouvrage des travaux réalisés au sein des emprises qui leur ont été affectées ;
- les travaux d'entretien et de rénovation du clos et du couvert dont la maîtrise d'ouvrage a été confiée à l'APIJ ;

Que l'APIJ s'est également vu confier :

- la coordination des différentes maîtrises d'ouvrage ;
- une mission de mise en cohérence des projets des trois occupants, y compris pour le séquençage de leur réalisation et le phasage de l'ensemble des travaux en site occupé.
- la présidence d'un comité interministériel créé pour coordonner l'avancée du projet et dont la première réunion s'est tenue le 10 octobre 2018 ;

Considérant que le bâtiment étant entièrement classé monument historique, la maîtrise d'œuvre de tous les travaux touchant aux structures et aux espaces patrimoniaux relèvent de la compétence d'un architecte en chef des monuments historiques (ACMH) ;

Sur le projet de mise en sécurité du « squelette technique » des bâtiments

Considérant que l'APIJ a confié à l'ACMH une mission de maîtrise d'œuvre sur le volet « squelette technique » qui porte sur :

- la mise aux normes de sécurité incendie et d'accessibilité ;
- la mise aux normes du PPRI : mise hors d'eau des installations sensibles ;
- la résorption de la vétusté des réseaux principaux et des sanitaires ;
- la faisabilité du déploiement d'un courant secouru permettant d'assurer la continuité de service pour les activités sensibles et la faisabilité d'un traitement d'air ;
- la relocalisation en position centrale de tout le PC de sécurité du bâtiment ;

Considérant que l'ACMH a remis un avant-projet sommaire (APS) à l'APIJ en décembre 2018 et que celui-ci a été présenté aux partenaires ;

Que l'APIJ procède à des analyses dans le but de rechercher des optimisations ;

Que la définition du phasage reste à établir pour concilier travaux et maintien de l'activité des trois occupants ;

Que l'estimation remise par l'architecte n'a pas été validée par l'APIJ qui a demandé à ce que ce chiffrage soit retravaillé ;

Que le programme prévisionnel des études prévoit la remise d'un avant-projet détaillé en fin d'année 2019 ;

Considérant que le ministère de la justice a ouvert 100 M€ d'autorisation d'engagement (AE) sur le budget quinquennal pour la réalisation de ces travaux ;

Que l'objectif de l'APIJ est de déterminer d'ici la fin de l'année une première phase de travaux permettant de répondre aux priorités des ministères et compatible avec les moyens budgétaires alloués ;

Sur le projet d'aménagement du ministère de la justice

Considérant que pour le ministère de la justice, la réoccupation des locaux du palais de l'île de la Cité vise à concentrer l'activité judiciaire sur trois sites : le tribunal de Paris aux Batignolles, le palais de justice historique et le tribunal de commerce sur l'île de la Cité, le conseil des prudhommes dans le 10^{ème} arrondissement ;

Considérant que le ministère de la justice envisage son projet en deux temps :

Que la chancellerie a déjà engagé des travaux d'un montant de 8 M€ afin de redéployer la Cour de cassation, la Cour d'appel et le service d'administration régional (SAR) dans le palais de justice ; que cette opération permet de libérer une location dans le Carré Saint-Germain (coût annuel de 2,8 M€), des locaux rue Fourier qui seront transférés à la direction de l'administration pénitentiaire pour faire face à l'accroissement de ses besoins, des plateaux de bureaux rue des Déchargeurs (coût annuel de 0,7M€), des bureaux rue de Rivoli (coût annuel de 0,025 m€) ;

Conseil de l'immobilier de l'État

Que dans un deuxième temps et en fonction du calendrier de réalisation des travaux de mise aux normes, d'autres entités rejoindront le site de l'Île de la cité : le Conseil supérieur de la magistrature (CSM) aujourd'hui installé dans l'Hôtel Moreau Lequeu (loyer de 0,9 M€) et la nouvelle juridiction européenne unifiée des brevets (location sur le quai de la Mégisserie d'un coût de 0,18 M€) et la Cour de justice de la République installée rue de Constantine (loyer de 0,45 M€) ;

Que le rapatriement du Conseil de prud'hommes de Paris (CPH) un temps envisagé a été écarté ;

Qu'il n'a pas été donné suite à la demande de l'école nationale de la magistrature (ENM) d'être relogée dans le site du palais de l'île de la Cité ;

Sur le projet d'aménagement du ministère de l'intérieur

Considérant que le projet du ministère de l'intérieur et de la préfecture de police de Paris (PP) consiste à regrouper dans les locaux du 36 quai des Orfèvres qui lui sont affectés :

- les activités de la brigade de recherche et d'intervention (BRI), les travaux en cours devant permettre d'installer la BRI dans des locaux opérationnels et sécurisés en fin d'année 2019 ;
- le transfert d'un service de la PP qui n'est pas identifié à ce jour de la caserne Cité vers le 36, Quai des Orfèvres afin de permettre de libérer les surfaces nécessaires pour installer le centre pour le commandement opérationnel de la sécurité (CCOS) des transports¹ dans la caserne Cité ;

Sur le projet d'aménagement du ministère de la culture

Considérant que le CMN exploite actuellement pour le compte de l'État, deux circuits de visite distincts, un dans la Conciergerie qui reçoit chaque année près de 600 000 visites et un dans la Sainte Chapelle qui accueille plus de 1,2 million de visiteurs et dont la fréquentation est en forte hausse ;

Que cette dualité d'accès présente de nombreux inconvénients ; que si la Conciergerie bénéficie d'un accès direct depuis l'extérieur depuis le boulevard du Palais, il n'en va pas de même de la Sainte Chapelle dont la configuration des points d'entrée et des circuits intérieurs peut se confondre avec ceux des institutions judiciaires ;

Que l'absence d'aire de dégagement à proximité de la Sainte Chapelle contribue à l'inconfort des conditions d'accueil du public et de travail des agents accentué par l'implantation du point de vente dans la chapelle basse ;

Considérant que les arbitrages rendus doivent permettre de concrétiser le projet du ministère de la culture et du centre des monuments nationaux de création d'un parcours de visite culturel unique d'un ensemble patrimonial inscrit depuis 1862, dans sa totalité, à l'inventaire des monuments historiques ;

¹ Projet partenarial avec le STIF, la RATP et la SNCF.

Qu'il s'agit pour le ministère de la culture d'un projet majeur qui concerne un patrimoine exceptionnel situé entre le Louvre et la cathédrale Notre-Dame de Paris sur les rives de la Seine, classé au patrimoine mondial de l'Unesco ;

Que le projet doit permettre la redécouverte d'éléments architecturaux remarquables aujourd'hui cachés tels que la façade médiévale occidentale de l'ancien jardin du roi et la chapelle basse de la Sainte Chapelle ;

Que le doublement des surfaces dévolues à la culture doit être mis à profit pour améliorer la capacité et les conditions d'accueil du public ;

Qu'une relative étanchéité entre les circuits culturels et juridictionnels apparait souhaitable ;

Considérant que la réalisation de ce projet est totalement tributaire de l'organisation des opérations de curage pilotées par l'APIJ, le poste de commandement de sécurité à déplacer étant situé sur le chemin de réunification des deux circuits culturels ;

Considérant que le plan de principe proposé aujourd'hui ne répond pas totalement au cahier des charges du projet culturel ;

Que les porteurs du projet regrettent de ne pas disposer d'un accès par la cour du Mai qui répondrait aux besoins du public (transports en commun, lien avec le grand pôle d'attraction touristique que constitue Notre-Dame) ;

Qu'ils estiment que l'entrée par le quai de l'Horloge est beaucoup moins favorable au développement du projet culturel ; qu'ils observent que ce quai du nord de l'île est extrêmement étroit et ses voies de circulations très fréquentées ; qu'ils craignent au final que l'accès envisagé ne se révèle inadapté à l'accueil des millions de visiteurs attendus ;

Qu'ils rappellent que dans son rapport remis au Président de la République, la mission sur l'île de la Cité réglait cette question par la création d'un accès au palais de justice sur la rue de Harlay, ce qui permettait de réserver au public l'accès par la cour du Mai ;

Sur les travaux d'entretien et de rénovation du clos et du couvert

Considérant que les porteurs de projet n'ont pas évoqué ce volet du dossier à l'exception de l'APIJ qui a indiqué que les interventions sur les toitures seront à envisager au fil de l'eau ;

Les représentants de la direction de l'immobilier de l'État, de la préfecture d'Île-de-France, du ministère de la justice et de l'APIJ, du ministère de l'intérieur et de la PP, du ministère de la culture et de CMN ayant été entendus en leurs explications ;

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de ses séances du 11 avril 2019 et 23 mai 2019, formule les recommandations suivantes :

1. Le Conseil prend acte de la décision interministérielle du 25 juin 2018 de maintenir un usage partagé du palais de l'Île de la Cité par ses trois occupants actuels.

Il comprend des explications des représentants du ministère de la justice que la décision interministérielle résulterait d'études aboutissant à poser les deux principes suivants :

- l'imbrication des espaces de l'ensemble immobilier est telle qu'il n'est pas envisageable d'intégrer d'autres occupants que des services de l'État ;
- la conception singulière des salles d'audience et de distribution du palais impose une fonction judiciaire ;

Le Conseil est surpris par les conclusions des travaux des services et souhaite que les études technico-économiques démontrant le bien-fondé de ces deux affirmations lui soient communiquées.

2. Le Conseil relève la très grande complexité de l'opération envisagée qui a pour ambition de procéder à des travaux de restructuration en site occupé.

Il observe que les opérations de travaux en site occupé sont facilitées par la mise à disposition de surface libre.

Il se demande pourquoi il a été fait le choix d'occuper les surfaces libérées par le transfert de services aux Batignolles avant même qu'un schéma général d'organisation des différentes phases du chantier ne soit esquissé.

Il craint que les économies de loyer (5 M€) espérées des prochains transferts ne puissent compenser les dépenses supplémentaires suscitées par la réduction des surfaces mobilisables pour la mise en œuvre du chantier.

3. Le Conseil observe que les besoins immobiliers des institutions de la justice et de la police ont fortement évolué ces dernières années du fait de réformes visant à les moderniser et des dispositions prises pour répondre à la menace terroriste.

Il rappelle que l'adéquation des ressources immobilières affectées aux besoins des services est à apprécier au regard de la cohérence d'un schéma directeur immobilier global.

Il invite la préfecture de police de Paris² à lui adresser son schéma pluriannuel de stratégie immobilière actualisé ;

Il invite également le ministère de la justice à lui communiquer le schéma directeur immobilier des institutions judiciaires franciliennes.

² Pour mémoire, le Conseil avait en 2013 souligné l'importance du parc immobilier occupé par les services de la Préfecture de police de Paris (1 Mm²). Il avait pris note qu'une réflexion était alors en cours pour arrêter un document de stratégie immobilière et avait demandé à en être rendu destinataire dès lors que celui serait arrêté. (Avis CIE n° 2013-21 du 17 juillet 2013 sur les opérations immobilières de la préfecture de police de Paris)

4. Le Conseil est surpris que la maîtrise d'ouvrage de l'opération ne soit pas confiée à un maître d'ouvrage unique.

Il remarque que la coordination de plusieurs chantiers sur un même site est un facteur de complexité supplémentaire

5. Le Conseil s'étonne au regard des décisions déjà prises, que les porteurs de projet ne soient en mesure d'indiquer ni un coût d'objectif global de l'opération, ni sa durée probable.

Compte tenu de la taille de l'ensemble immobilier (130 000 m²), de la complexité du chantier réalisé en site occupé au cœur de Paris, de la nature des travaux à réaliser sur un patrimoine entièrement classé (y compris le mobilier) et des incertitudes relatives aux besoins de rénovation des ouvrages, le Conseil craint qu'une telle opération ne dure plusieurs décennies et que son coût toutes dépenses confondues ne pèse très significativement sur les finances publiques.

Le Conseil alerte l'État sur le risque qu'il y aurait à engager une première tranche de travaux de 100 M€ sans avoir préalablement estimé le coût et la durée souhaitables des cinq chantiers de l'opération.

6. Le Conseil observe que l'organisation projetée des dessertes des différentes entités du palais de la Cité ne répond pas aux besoins du projet du CMN.

Il recommande qu'une étude urbaine soit réalisée afin de garantir la réussite du projet culturel et touristique.

7. Le Conseil observe que le tragique incendie de la cathédrale Notre-Dame de Paris pourrait conduire les acteurs publics concernés³ à reconsidérer la question du devenir de l'ensemble des monuments de l'île de la Cité.

Il remarque que le chantier de reconstruction de la cathédrale va bouleverser l'écosystème de l'Île de la Cité, notamment dans sa dimension touristique.

Le Conseil retient de la réaction d'un des deux auteurs⁴ du rapport de la mission sur l'île de la Cité deux constats et une proposition susceptibles de nourrir la réflexion :

- Les bâtiments publics de l'île représentent une richesse patrimoniale extraordinaire mais leur état souffre de difficultés d'entretien ;
- Les espaces publics de cette île qui constitue le cœur de la cité parisienne ne permettent pas d'accueillir correctement les quatorze millions de visiteurs qui la parcourent chaque année ;
- « *La mutualisation de la gestion des monuments permettrait d'avoir un meilleur entretien, un meilleur accueil, un meilleur service et une meilleure ouverture vers les publics.* »



³ Les services ont indiqué au Conseil que la Ville de Paris est propriétaire d'une partie significative des emprises du palais de l'île de la Cité.

⁴ Le Point du 23 avril 2019, [Notre-Dame de Paris - Dominique PERRAULT](#) : « Il faut repenser la cathédrale avec son île » Propos recueillis par Julie MALAURE.

Conseil de l'immobilier de l'État

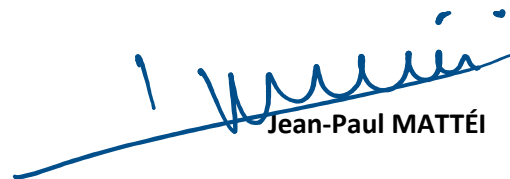
En conclusion, le Conseil pointe plusieurs risques majeurs relatifs à la réalisation d'une opération complexe pour laquelle il craint une dérive des coûts et des délais.

Il souhaite être destinataire des schémas directeurs immobiliers de la préfecture de police de Paris et des institutions judiciaires franciliennes permettant de confirmer l'adéquation des besoins aux moyens immobiliers alloués.

Il estime qu'une étude urbaine est indispensable pour définir le schéma de desserte le plus adapté aux besoins du public du parcours culturel et touristique.

Il conçoit que l'incendie de la cathédrale Notre-Dame de Paris puisse conduire à une nouvelle réflexion sur le devenir des monuments de l'île et propose d'y être associé.

**Pour le Conseil,
son Président**



Jean-Paul MATTÉI