

N^{os} 389523, 389654
SOCIETE UDICITE
UNIVERSITE PARIS DIDEROT-
PARIS 7

5^{ème} et 4^{ème} chambres réunies
Séance du 20 décembre 2017
Lecture du 19 janvier 2018

Décision à mentionner aux tables du recueil Lebon

CONCLUSIONS

M. Nicolas POLGE, rapporteur public

Le litige relatif à l'implantation de l'Université Paris VII Diderot dans de nouveaux locaux bâtis au sein de la ZAC Rive Gauche dans le cadre d'un contrat de partenariat avec la société Udicité comporte deux volets. Le volet relatif aux deux permis de construire accordés pour deux ensembles de bâtiments, l'un de 21 620 m², l'autre de 19 350 m², soulève des questions que devrait permettre d'éclairer une décision attendue de votre section du contentieux depuis sa toute récente séance publique du 15 décembre dernier ; vous pourrez donc en connaître plus utilement ultérieurement. Les deux pourvois qui viennent d'être appelés et que vous pourrez joindre portent sur l'autre volet, relatif aux autorisations d'ouverture au public de ces deux ensembles de bâtiments. A la demande de l'association Diderot Transparence, le tribunal administratif de Paris a annulé les deux arrêtés du préfet de police en date du 6 septembre 2012 autorisant l'ouverture au public des deux principaux nouveaux bâtiments. Malgré les requêtes d'appel de l'université, du ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche et de la société, la cour administrative d'appel de Paris a confirmé cette annulation. Elle est fondée sur une divergence d'appréciation entre l'administration et les juges du fond sur la qualification comme recevant du public ou non, ouverts au public ou non, des niveaux supérieurs des bâtiments concernés.

Les moyens dirigés contre la régularité de l'arrêt attaqué ne devraient pas vous arrêter. En effet, d'une part, si le troisième mémoire en défense de l'association Diderot transparence, intimée en appel, n'a pas été communiqué aux appelants, il ne versait aucun élément nouveau au débat, de sorte que cette absence de communication n'a pas méconnu les dispositions de l'article R. 611-1 du code de justice administrative. D'autre part, en se fondant sur la circonstance que les niveaux supérieurs des bâtiments litigieux étaient destinés à accueillir du public, la cour n'a pas retenu d'office un moyen qui n'aurait pas été préalablement communiqué aux parties, c'était bien le sens d'une partie au moins de l'argumentation de l'association initialement requérante, au-delà des seules considérations, inopérantes en excès de pouvoir, relatives à l'utilisation effective des locaux postérieurement aux arrêtés d'ouverture et éventuellement en contradiction avec le dossier ayant fondé leur édicition.

S'agissant du bien-fondé de l'arrêt, la communication aux parties d'un moyen d'ordre public relatif à la compétence de l'auteur des arrêtés et les réponses des parties, divergentes, mais toutes intéressantes et précisément argumentées, souligne bien l'hésitation permise par la sédimentation des textes. Toutefois, à la réflexion, il ne semble pas que l'incompétence du

préfet de police doit s'ajouter ou se substituer aux motifs d'illégalité confirmés par la cour administrative d'appel de Paris.

L'article L. 111-18-3 du code de la construction et de l'habitation prévoit que : « *L'ouverture d'un établissement recevant du public est subordonnée à une autorisation délivrée par l'autorité administrative après contrôle du respect des dispositions de l'article L. 111-7* ».

Selon l'article R. 111-19-29 de ce code, dans sa rédaction issue du décret n° 2009-1119 du 16 septembre 2009 : « *L'autorisation d'ouverture prévue à l'article L. 111-8-3 est délivrée au nom de l'Etat par l'autorité définie à l'article R. 111-19-13 : a) Au vu de l'attestation établie en application de l'article R. 111-19-27, lorsque les travaux ont fait l'objet d'un permis de construire (...) / c) Après avis de la commission de sécurité compétente, en application des articles R. 123-45 et R. 123-46* ». Et l'article R. 111-19-13 prévoit que « *L'autorisation de construire, d'aménager ou de modifier un établissement recevant le public prévue à l'article L. 111-8 est délivrée* » dans tous les cas « *au nom de l'Etat* », mais soit « *par : a) Le préfet, lorsque celui-ci est compétent pour délivrer le permis de construire (...)* », ; soit par le maire.

En l'espèce, en vertu des articles L. 422-2 et R. 422-2 du code de l'urbanisme, s'agissant de constructions et installations réalisés pour le compte de l'Etat, de ses établissements publics et concessionnaires, c'est le préfet qui était compétent pour délivrer le permis de construire, et c'est le préfet de la région Ile-de-France, préfet de Paris, qui les a effectivement délivrés.

Fallait-il alors que le préfet de Paris, et non le préfet de police, délivre aussi l'autorisation d'ouverture ?

Une lecture univoque de la notion de préfet à l'article R. 111-19-13 du code de la construction et de l'habitation le donnerait à penser.

Cette solution présenterait cependant des inconvénients. Elle contredirait une pratique administrative qui paraît constante, et elle conduirait le préfet de Paris à intervenir sur des questions qui n'ont jusqu'ici pas été les siennes, alors que la commission de sécurité, dont l'avis est requis et s'avère d'ailleurs généralement déterminant, est placée par les textes applicables auprès du préfet de police et non auprès du préfet de Paris (décret n°95-260 du 8 mars 1995 relatif à la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité).

Cependant, si cet article R. 111-19-3 du code de la construction et de l'habitation désigne le préfet tant pour délivrer le permis de construire que l'autorisation d'ouverture, il y a bien à Paris deux préfets : outre le préfet de Paris, le préfet de police, qui cumule des compétences exercées au nom de la commune de Paris – laquelle existe encore en tant que commune jusqu'au 1^{er} janvier 2019 – et au nom de l'Etat.

Précisément, le Décret n°2004-374 du 29 avril 2004 *relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements* dispose en son Article 70 que « *Le préfet de Paris et le préfet de police sont, pour leurs attributions respectives, les représentants de l'Etat pour la commune et le département de Paris* ».

Il n'est pas aisé d'identifier une disposition qui attribue expressément une compétence au préfet de police en matière d'accessibilité des locaux, notamment aux personnes handicapées. C'est beaucoup plus clair en matière de sécurité au sens étroit, notamment du fait des dispositions de l'article L. 2512-17 du code général des collectivités territoriales, certes relatives à la police municipale à Paris, mais qui disposent que « *le préfet de police est chargé du secours et de la défense contre l'incendie* ».

Cependant, de manière plus générale, l'article 72 du décret du 29 avril 2004 prévoit, pour ce qui est des compétences exercées au nom de l'Etat, et par exception aux dispositions de l'article 11, que « *Dans le département de Paris, le préfet de police a la charge de l'ordre public et, dans la limite des matières relevant de ses attributions, de la sécurité des populations.* »

Compte tenu de la proximité des questions relatives à la sécurité des personnes et des questions relatives à l'accessibilité des locaux, vous devriez pouvoir admettre que cette disposition fonde la compétence du préfet de police pour autoriser l'ouverture au public d'un bâtiment dont le permis de construire relève de la compétence du préfet.

D'ailleurs, l'article 2 du décret du 8 mars 1995 déjà mentionné dispose bien, tout à la fois, que « *La commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité est l'organisme compétent, à l'échelon du département, pour donner des avis à l'autorité investie du pouvoir de police.* », c'est-à-dire, à Paris, au préfet de police et qu'elle « *exerce sa mission dans les domaines de : / 1. La sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public et les immeubles de grande hauteur(...) / 2. L'accessibilité aux personnes handicapées* »

Il ne semble pas nécessaire, pour étayer ce raisonnement, de faire le détour, comme le suggère le préfet police, par les dispositions de l'arrêté des consuls du 12 messidor an VIII, auquel renvoie, à nouveau au titre de la police municipale, l'article L. 2512-13 du code général des collectivités territoriales. Le préfet de police invoque à ce titre les dispositions de l'art 21 de la section III selon lesquelles « *Le préfet de police (...) aura (...) sous ses ordres, un commissaire chargé de surveiller, permettre ou défendre / (...) L'ouverture des boutiques, étaux de boucherie et de charcuterie* ». Il n'est pas évident d'assimiler directement cette compétence en matière d'ouverture des boutiques à une compétence en matière d'ouverture des établissements recevant du public.

Mais sans ce détour, cette autre interprétation, certes constructive au regard de la lettre embrouillée des textes, mais pas tant dans leur esprit, aurait le mérite de replacer cette compétence particulière du préfet de police dans un ensemble cohérent de compétences qui lui sont attribuées en matière d'établissements recevant du public - notamment l'article L. 123-3 du code de la construction et de l'habitation (travaux de mise en sécurité à exécuter d'office) ou l'article L. 123-4 (fermeture des établissements recevant du public en infraction avec les règles de sécurité propres à ce type d'établissement, jusqu'à la réalisation des travaux de mise en conformité).

Cette hésitation sur la compétence étant bannie, et dont il ne devrait donc apparaître aucune trace dans votre décision, vous pourrez vous concentrer sur les moyens expressément soulevés pour contester le bien-fondé de l'arrêt.

Le moyen tiré de l'erreur de droit à avoir jugé que les locaux étaient accessibles au public alors que le dossier de demande mentionnait le contraire, invoqué par la société Udicité très brièvement, paraît s'inspirer de la jurisprudence bien établie en droit des autorisations de construire selon laquelle « la circonstance que les travaux réalisés ne seraient pas conformes aux permis de construire est, en tout état de cause, sans incidence sur la légalité de ces derniers »¹.

¹ Vpar ex, 23 mars 1994, S..., n° 115373, T. 1237, 1257 ; 11 avril 2014, Lacoste, n° 356428, T. 899, 907

Cette jurisprudence a récemment été rappelée dans une décision du 13 juillet 2012, *Mme E...*, n° 344710, T. 938, 1024, qui juge que : « *Un permis de construire n'a d'autre objet que d'autoriser la construction d'immeubles conformes aux plans et indications fournis par le pétitionnaire. La circonstance que ces plans et indications pourraient ne pas être respectés ou que ces immeubles risqueraient d'être ultérieurement transformés et affectés à un usage non conforme aux documents et règles générales d'urbanisme n'est pas par elle-même, sauf le cas d'éléments établissant l'existence d'une fraude à la date de la délivrance du permis, de nature à affecter la légalité de celui-ci* ». Cette décision n'implique pas cependant que la mention relative à l'accessibilité au public figurant dans le dossier de demande de permis doive toujours prévaloir. Cette jurisprudence ne devrait en particulier pas trouver à s'appliquer si cette mention est directement contredite par d'autres pièces du dossier de demande, tels des plans ou notices faisant apparaître que les locaux ont bien vocation, contrairement à ce qu'il est indiqué par ailleurs, à recevoir du public.

Ainsi, la mention dans le dossier de demande d'autorisation d'ouverture de l'inaccessibilité au public des locaux des niveaux supérieurs des deux bâtiments pouvait être contredite par d'autres éléments figurant au dossier de demande, si ceux-ci faisaient apparaître que leur destination réelle était différente de celle qui était expressément mentionnée. Si tel était le cas, il appartenait à l'autorité administrative de faire application de la qualification juridique pertinente, sans être liée par la déclaration du pétitionnaire, *a fortiori* sur une question présentant des enjeux importants en termes de sécurité du public.

Est ensuite invoquée une erreur de droit à avoir jugé que les niveaux supérieurs du bâtiment devaient être regardés comme recevant du public en se fondant uniquement sur le second alinéa de l'article R. 123-2 du code de la construction et de l'habitation, sans se référer au critère de qualification fixé au premier alinéa du même article. L'article R. 123-2 définit le champ d'application des règles du chapitre consacré à la protection contre les risques d'incendie et de panique dans les immeubles recevant du public. Dans ce chapitre figurent les articles R. 123-45 et R. 123-46, auxquels renvoie l'article R. 111-19-29, qui comme nous l'avons vu, précise les modalités d'application de l'article L. 111-18-3 qui subordonne à autorisation l'ouverture d'un établissement recevant du public.

Aux termes de cet article R. 123-2 : « *Pour l'application du présent chapitre, constituent des établissements recevant du public tous bâtiments, locaux et enceintes dans lesquels des personnes sont admises, soit librement, soit moyennant une rétribution ou une participation quelconque, ou dans lesquels sont tenues des réunions ouvertes à tout venant ou sur invitation, payantes ou non. / Sont considérées comme faisant partie du public toutes les personnes admises dans l'établissement à quelque titre que ce soit en plus du personnel* »

Il paraît difficile de suivre l'argumentation selon laquelle ces deux alinéas poseraient des définitions distinctes du public. Il semble plutôt que le second alinéa précise le premier, et que la cour en ait fait par suite une correcte interprétation en considérant que toute personne ne faisant pas partie du « personnel » devait être regardée comme faisant partie du « public » au sens de ces dispositions.

Au demeurant, en s'interrogeant sur le point de savoir si l'admission dans les locaux était libre, et en répondant de façon positive à cette question, malgré le fait qu'un accès par badge était prévu, la cour a fait également application du premier alinéa de l'article.

Est encore invoquée une erreur du droit portant sur l'accessibilité des locaux au public au sens de l'article GE1 du règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public approuvé par l'arrêté du ministre de l'intérieur du 25 juin

1980. Il ressort de l'arrêt attaqué que la cour a bien fait application de l'article GE1 du règlement de sécurité, qui est d'ailleurs reproduit dans l'arrêt. Aux termes de cet article : *« Sauf indications contraires, les dispositions du présent livre, relatives aux aménagements et installations techniques, ne s'appliquent qu'aux locaux ouverts au public. Les locaux et dégagements non accessibles au public doivent faire l'objet d'un examen spécial de la commission de sécurité. Selon leur importance, leur destination et leur disposition par rapport aux parties de l'établissement accessibles au public, la commission détermine les dangers qu'ils présentent pour le public et propose éventuellement les mesures de sécurité jugées nécessaires ».*

La société Udicité soutient que la cour aurait dû s'interroger sur le point de savoir si les étages supérieurs litigieux étaient ou non accessibles au public au sens de cet article GE1. Cette question serait selon elle distincte de la question de la qualification de l'ensemble du bâtiment comme établissement recevant du public, et c'est à tort, selon elle, que la cour - de même d'ailleurs que le tribunal avant elle - a considéré que les étages supérieurs étaient ouverts au « public » au sens de l'article R. 123-2 du code de la construction et de l'habitation.

Mais le raisonnement suivi par l'arrêt ne paraît pas prêter sérieusement le flanc à la critique du pourvoi. La cour a relevé que l'ensemble de chacun des deux bâtiments constituait un établissement recevant du public, selon l'avis de la préfecture de police, l'avis de la commission de sécurité et les deux arrêtés d'autorisation d'ouverture, tout en comportant plusieurs étages supérieurs, du 2^{ème} au 7^{ème} sur 17 dans un cas, du R+4 au R+8 sur 15 dans l'autre, non accessibles au public.

Puis elle a estimé qu'en égard à leur destination, les niveaux supérieurs des bâtiments sont également accessibles au public, contrairement à ce qu'indique la notice de sécurité, et que, dès lors, les arrêtés d'ouverture reposaient sur des motifs erronés.

On imagine mal en réalité comment dissocier la définition de l'accessibilité au public figurant dans le règlement de sécurité de celle que prévoit le code de la construction et de l'habitation en ce qui concerne la définition des établissements recevant du public. Il paraît cohérent de considérer comme la cour qu'un local inaccessible au public au sens de l'article GE1 du règlement est un local auquel seul le personnel a, en principe, accès (conformément à la définition du « public » figurant à l'article R. 123-2.

Une nouvelle erreur de droit aurait consisté à se fonder sur des éléments factuels postérieurs aux décisions attaquées. La critique porte sur un passage rédigé au présent de l'indicatif et aux termes duquel : *« il ressort des pièces du dossier que chacun des niveaux supérieurs des bâtiments M5B2 et M6A1 comporte des locaux destinés à accueillir des personnes admises dans l'établissement en plus du personnel de l'université ou assimilé, tels que des chercheurs et des étudiants, en particulier ceux de master II, et que les secrétariats pédagogiques des unités de formation et de recherche situés aux mêmes étages sont régulièrement visités par des étudiants ».*

Selon la société Udicité, cette formulation révélerait que la cour s'est fondée sur des constatations effectuées postérieurement aux décisions attaquées. Cependant, la référence aux « pièces du dossier » paraît devoir se comprendre, en l'absence d'élément en sens contraire, comme visant le dossier de demande d'ouverture au public soumis au préfet de police, et la mention selon laquelle les secrétariats pédagogiques des unités de formation et de recherche situés aux mêmes étages « sont régulièrement visités par des étudiants », devrait se lire comme une remarque d'ordre général sur la destination de tels locaux et non comme un constat relatif à leur utilisation effective après les premiers mois d'ouverture de l'université.

L'arrêt est par ailleurs critiqué pour une dénaturation des pièces du dossier en ce qui concerne l'accessibilité au public. Mais l'interprétation des pièces produites à l'appui de la demande par la Cour, selon laquelle le public, en particulier les étudiants et chercheurs extérieurs à l'université, avait vocation à se rendre régulièrement à chacun des niveaux supérieurs, soit pour accéder aux secrétariats pédagogiques expressément mentionnés par la Cour, soit à d'autres locaux, comme les bibliothèques de recherche, ne paraît pas aberrante. On imagine difficilement en particulier qu'ils ne disposent pas de bibliothèque dans l'îlot, et le nombre très limité de bureaux administratifs aux étages inférieurs pouvait conduire à considérer que les secrétariats pédagogiques des UFR seraient installés au même niveau que les autres bureaux administratifs de ces unités, c'est-à-dire aux étages supérieurs.

Compte tenu de la portée de votre contrôle en cassation sur ces questions de pur fait, il ne paraît pas y avoir matière à censurer l'arrêt.

Enfin, il est soutenu que la cour aurait commis une erreur de droit en jugeant les arrêtés illégaux en raison de l'accessibilité de certains locaux au public sans s'interroger sur le point de savoir si les dispositifs de sécurité mis en place dans les étages supérieurs respectaient les règles prévues par le règlement de sécurité en ce qui concerne les locaux ouverts au public.

L'arrêt attaqué, dans un premier temps, au point 9, se borne à mentionner que c'est à tort que certains locaux sont mentionnés comme inaccessibles au public, sans préciser la portée de l'erreur ainsi commise et son incidence sur le sens de la décision prise.

Vous avez jugé que constitue une irrégularité substantielle le fait de consulter la commission de sécurité sur un projet d'hôtel ne comportant la création que de 19 chambres alors que celui-ci en comportait en fait 29 (10 mai 1996, *Ville d'Orléans*, n° 135048). Or la jurisprudence *M. D...* (Ass., 23 décembre 2011, *M. D... et autres*, n° 335033, p. 649) conduit désormais le juge à s'interroger d'office sur l'incidence du vice sur le sens de la décision attaquée.

Mais on peut comprendre qu'implicitement, dans son raisonnement, l'erreur de qualification ainsi commise était susceptible de fausser l'appréciation de l'autorité administrative et qu'il n'était donc pas nécessaire pour le juge du fond de se demander si les règles de sécurité avaient ou non été méconnues.

En effet, au point 10 qui suit, la cour semble bien s'être interrogée sur la question, en recherchant expressément si les deux dérogations à la réglementation sur la sécurité incendie accordées par la commission de sécurité antérieurement, le 13 décembre 2013, suffisaient à établir que la réglementation relative aux locaux ouverts au public serait respectée dans l'ensemble des bâtiments, notamment dans les étages supérieurs.

Le raisonnement n'est pas exprimé de manière limpide, mais il est tenu.

Par suite, par ces motifs, vous rejetterez ces deux pourvois, et vous pourrez mettre à la charge de chacun de leurs auteurs le versement à l'association défenderesse le versement d'une somme de 3 000 euros au titre de l'article L.761-1 du code de justice administrative.