

M.....

Quand la présidente Demurger m'a demandé d'évoquer l'automne 1996, j'ai été honorée et heureuse de revenir vers une juridiction que j'ai rejointe avec bonheur à deux reprises, quand j'ai fait mes premiers pas de magistrate administrative et quand j'ai pris mon grade de président. Je ne vais toutefois vous parler ni de chasse aux champignons, ni de fête de la Saint-Hubert, pas même du passage à la numérotation téléphonique à 10 chiffres ou de la visite du pape Jean-Paul II (il y a trente ans presque jour pour jour).

C'est un autre automne que j'ai choisi d'aborder : celui des premiers mois du tribunal administratif de Melun. Je ne m'y attacherai pas en témoin d'une installation que je n'ai pas vécue. C'est comme historienne du droit que je souhaite évoquer les débuts de la juridiction melunaise, en utilisant notamment les jugements et ordonnances de cette période que M. Joseph Schmauch, conservateur des archives départementales de Seine-et-Marne, a aimablement mis à ma disposition, ce dont je le remercie très vivement.

Vu d'aujourd'hui, la juridiction melunaise présente encore, à la fin 1996, bien des traits de la justice administrative traditionnelle, marquée par l'héritage des conseils de préfecture. Mais on y voit déjà poindre les évolutions qui transformeront la justice administrative au tournant du XXIème siècle.

Cette première saison du tribunal administratif de Melun se déroule certes à l'automne, mais elle apparaît aussi, à bien des égards, comme un printemps. C'est ce que je voudrais vous montrer à travers son organisation, ses décisions et les contentieux dont il est saisi.

I. L'organisation du tribunal administratif de Melun

Au milieu des années 1990, la forte croissance du contentieux administratif aggrave l'engorgement des tribunaux, particulièrement en région parisienne. 100 000 requêtes, une hausse d'environ 6% par an... Ces chiffres feraient presque sourire aujourd'hui. Mais les pouvoirs publics disposent alors encore d'une marge budgétaire : la loi Méhaignerie du 6 janvier 1995 prévoit un ambitieux programme quinquennal de création d'emplois et de nouvelles juridictions. Un an plus tard, le décret du 6 juin 1996 crée un 38è tribunal administratif à Melun.

Il s'installe le 1^{er} septembre rue Eugène-Gonon, à proximité de la gare. Le Conseil d'Etat s'investit fortement dans cette opération et aménage les locaux de la Caisse d'allocations familiales. Un bureau devient salle d'audience, unique et peu majestueuse.

Rien d'exceptionnel : la juridiction administrative prêtait alors peu d'attention aux rituels de la justice, ¹. Mais comme l'indique le garde des sceaux Jacques Toubon lors de l'inauguration du tribunal en septembre 1996, le déménagement dans les lieux que le tribunal judiciaire laissera vacants, ici même, est déjà imaginé.

Le stock initial de la nouvelle juridiction est constitué d'environ 4 000 requêtes, réparties presque à égalité entre le Val de Marne, venant du tribunal administratif de Paris et la Seine-et-Marne, venant de celui de Versailles. Les derniers mois de 1996 laissent prévoir une augmentation des entrées, mais le « boom » contentieux évoqué par Le Parisien en septembre 1998 n'est pas encore là². Les chiffres doivent en outre être relativisés : plus de 500 requêtes concernent la taxe parafiscale prélevée au profit du contesté Comité national interprofessionnel de l'horticulture. Au total, près de 4 000 dossiers de ce type seront enregistrés entre 1996 et 1998, offrant un véritable laboratoire au dispositif de traitement des séries créé en 2002.

Pour ces 4000 requêtes (5 fois moins qu'aujourd'hui !), le décret avait généreusement prévu cinq chambres. Seules 4 chambres ouvrent effectivement en septembre 1996. Mais le tribunal est en sous-effectif : douze magistrats sont effectivement là au 1^{er} septembre, deux les rejoignent au premier octobre, il en manque toujours deux.

La sociologie des affectés ressemble à celle du corps dans son ensemble. Pour tous ces magistrats -sauf un, sortant de l'ENA-, la justice administrative une deuxième carrière, après une première vie professionnelle militaire, administrative ou dans le secteur privé. Par ailleurs, à l'exception de l'énarque, il n'y a pas de débutants : en 1996, Melun n'accueille ni magistrat issu du concours complémentaire, ni président prenant son grade.

A l'automne 1996, Melun regarde ainsi encore vers l'ancien monde de la magistrature administrative. Mais sur un autre terrain, il est à l'avant-garde : celui de la féminisation. La parité y est parfaite, alors qu'en 1996 les femmes représentent moins de 30% des magistrats administratifs, tous grades confondus. Plus remarquable encore, si le président, Pierre Fanachi, est un homme, deux de ses trois vice-présidents sont des vice-présidentes³. Bien sûr, aucun document ne les désigne encore ainsi et les arrêtés visent toujours quelques Mademoiselles parmi les magistrates affectées.

¹ Cécile Van Muylder

² En 1998, 7000 affaires. Le Boom des affaires, 23 septembre 1998.

³ O. Bui Xuan, Anniversaire, p. 174.

II. Les décisions rendues à l'automne

Le tribunal se met immédiatement en ordre de marche. La première audience collégiale a lieu le 17 septembre. Neuf jours plus tard, les quatre chambres ont toutes siégé, les magistrats se relayant pour compléter les formations incomplètes. A l'instar de ce qui se pratique aujourd'hui encore, les chambres enchaînent ensuite leurs audiences tous les 15 jours.

L'objectif statistique apparaît clairement : la nouvelle juridiction doit vite faire ses preuves. Au mois de décembre, les chambres se hâtent de lire leurs jugements, parfois le lendemain même de l'audience. Surtout dès l'automne 1996, la collégialité ne représente qu'une partie -environ la moitié- de l'activité du tribunal : plus de 500 décisions sont adoptées par un magistrat seul⁴.

C'est d'abord le cas pour les reconduites à la frontière, créées en 1990 : 125 requêtes enregistrées entre septembre et décembre 1996, un surcroît de travail que le président juge, dans son rapport d'activité, « particulièrement lourd ».

C'est aussi le cas des affaires confiées à juge unique dont la loi du 8 février 1995 a étendu le champ. Le tribunal de Melun exploite ces dispositions notamment en ce qui concerne les impôts locaux, les aides personnalisées au logement et les refus de concours de la force publique.

Surtout, les présidents du tribunal règlent de nombreuses affaires par ordonnances. Quelques non lieu et désistements restent constatés en formation collégiale, mais la plupart font l'objet d'ordonnances. Des irrecevabilités manifestes sont également déclarées par les présidents. Ainsi pour la douzaine de recours formés par des habitants de l'avenue du Bois de l'Etang à Boissy en Brie, qui s'émeuvent du dos d'âne ornant leur route. Conducteurs diligents sans doute, mais piètres juristes, ils entendent « porter plainte » contre leur maire pour méconnaissance du décret du 27 mai 1994 fixant les normes des ralentisseurs. Leurs requêtes sont sèchement rejetées par des ordonnances d'irrecevabilité manifeste.

Les rares procédures d'urgence existant alors se passent, elles aussi, d'audience. Les communes de Brie Comte Robert et de Limeil-Brévannes obtiennent ainsi, sur simple requête écrite, l'expulsion des gens du voyage qui stationnent sur des terrains municipaux⁵⁶. De même, un

⁴ Rapport d'activité 1996

⁵ 26 octobre

⁶ 25 octobre

permis de construire pour un immeuble de 40 logements accordé par le maire de Charenton-le-Pont est suspendu pour quatre mois au plus, sans audience⁷.

Ce souci d'efficience se retrouve jusque dans la forme des décisions. Toutes dactylographiées, elles tiennent souvent sur une page recto verso et dépassent rarement 3 ou 4 pages. L'argumentation des parties n'y figure pas : les visas des moyens sont rédigés sur une feuille à part, manuscrite. La motivation s'exprime, comme partout, en une suite de « considérants », mais la lisibilité des décisions est déjà une préoccupation. La 2^{ème} chambre, présidée par Mme Nicole Moureix, décédée en fonction en 1997, adopte ainsi une rédaction partiellement en style direct [comme ce sera aussi le cas à Lyon⁸-faisant apparaître, sous des titres apparents, le litige et la procédure, puis la décision].

Le choix des mots révèle lui aussi cet effort. « Nonobstant » fait encore florès, mais les incises sont limitées et le vocabulaire rarement désuet. On trouve même parfois, fait rare dans les décisions administratives, des emprunts au langage courant : un jugement évoque ainsi la « garde des petits Mathieu et Lucie »⁹.

Mais le tribunal paraît entre deux gués. En témoigne l'usage des civilités. Les « Demoiselles » et les « Sieurs » ont disparu des jugements depuis longtemps. « Mademoiselle » reste en revanche utilisé pour les requérantes. Mais pour elles seulement : les magistrates, même les deux « Mademoiselles » ont, quant à elles, obtenu de figurer comme « Madame » sur les jugements, à rebours d'un usage encore fréquent dans beaucoup de tribunaux de l'époque¹⁰.

Courte, la rédaction se veut aussi efficace. Alors qu'aucun texte ne l'impose encore, des jugements d'annulation en urbanisme font état, par pédagogie, de plusieurs illégalités. La quatrième chambre procède ainsi en décembre 1996 lorsqu'elle annule le schéma directeur des deux Morins¹¹, plaçant -ce qui fera un certain bruit médiatique-, cinquante-cinq maires dans l'obligation de remettre l'ouvrage sur le métier¹².

⁷ Ordo sans audience du 20 décembre, présidente de la 4^e chambre 965930 (requ de l'association du parc du séminaire de Conflans, représentée par Me Rouquette ; moyens « susceptibles d'entraîner l'annulation du pc » sont abs de motivation de l'adaptation mineure aux dispositions de l'article UB10 du plu, méconnaissance de l'article UB15.

⁸ Sur cette rédaction, Olivier Le Bot, Rédaction des jugements et lisibilité des jugements administratifs, *Modernisation de la justice administrative en France*, études coordonnées par Michel Paillet, p. 281-296, spéc. p. 285.

⁹ 17 décembre, 24 décembre n°952726

¹⁰ Bui Xan, *ibid*

¹¹ Audience du 19 décembre 1996, lecture du 23 décembre 1996

¹² Le Parisien, 4 septembre 1998.

III. Le contentieux porté devant le tribunal administratif de Melun

Que juge-t-on au tribunal administratif de Melun en 1996 ? Peu ou prou la même chose qu'aujourd'hui. Mais les équilibres sont tout autres. En 1996, le contentieux fiscal représente encore la moitié des affaires. Le contentieux des étrangers progresse, mais sa place est encore marginale -pas pour longtemps : en 1998, il représentera le tiers des requêtes¹³. Toujours est-il qu'en cet automne 1996, le tribunal juge autant de recours contre des refus de titre de séjour que... de déférés préfectoraux, environ cinquante¹⁴. [Encore rare, le contentieux des étrangers est l'occasion d'utiliser, pour la première fois au mois de décembre, de la nouvelle procédure d'injonction sous astreinte¹⁵ que d'autres tribunaux se sont très vite appropriés¹⁶.]

Le quotidien de la juridiction melunaise, ce sont donc les contentieux administratifs classiques [: fiscalité, fonction publique, urbanisme, dommages de travaux publics, élections locales, police...¹⁷]. Certains auraient aussi bien pu se dérouler en 1919 ou en 1936. Ainsi, fin août 1996, un débit de boissons du Val-de-Marne est fermé après une « algarade », selon le joli euphémisme du jugement, entre des clients en état d'ivresse et des policiers appelés au secours [algarade qui fera quand même 5 blessés parmi les forces de l'ordre]. Aucune procédure d'urgence n'existant alors, le tribunal juge le recours en quelques mois¹⁸.

D'autres reflètent les débats politiques, économiques et sociaux de cette période charnière. Les déférés préfectoraux, particulièrement nombreux en cette année 1996, veillent au respect par les communes des nouvelles règles destinées à éviter le favoritisme, dans le recrutement des agents de la fonction publique territoriale comme dans les marchés publics. La menace d'une sanction juridictionnelle suffit souvent : ces déférés finissent régulièrement par des désistements. Mais au-delà de l'administration, bien des pans de la vie locale sont concernés. Illustrons-le par quatre exemples.

La crise financière d'Eurodisney et les tensions sociales de cette période trouvent ainsi un écho dans le contentieux. Le gestionnaire du parc introduit ainsi, avec succès, une dizaine de requêtes

¹³ Article du Parisien.

¹⁴ 5 dossiers à l'audience du 25 septembre, lecture du 23 octobre

¹⁵ Il ne s'agit que d'une injonction de réexamen, Audience du 18 décembre, lecture 19 décembre n° 9604395.

¹⁶ En 1996, les TA ont prononcé au total 286 injonctions (*Rapport annuel sur l'activité des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel* [non publié], 1996, p. 59).

¹⁷ [A l'automne 1996, ce qui semblent être les seules élections partielles du ressort donnent ainsi lieu à une protestation : la liste victorieuse ayant distribué des tracts le samedi 5 octobre veille du scrutin mais le tribunal estime que la distribution n'a pas été massive, que le tract ne comporte aucune imputation injurieuse ou diffamatoire et que l'écart de voix est important. Audience du 4 décembre, lecture du 18 décembre

¹⁸ Audience du 26 novembre, lecture du 10 décembre n°965199

pour faire supporter aux salariés la taxe d'habitation sur les logements qu'il leur procurait à proximité¹⁹.

Les transformations de la petite couronne donnent elles aussi lieu à des contentieux. Le tribunal annule, malgré l'avis favorable de l'architecte des bâtiments de France, un permis de construire pour un immeuble de six étages à Vincennes. Il relève que le côté impair de la rue est exclusivement constitué de petits immeubles de deux étages « formant (...) un ensemble urbain homogène représentatif de l'architecture de la banlieue parisienne au siècle dernier »²⁰. La Cour confirmera ce jugement en 1998. Mais dès l'année suivante, un permis de construire sensiblement identique sera admis par les juridictions franciliennes, désormais acquises, ou résignées, à la densification du paysage urbain²¹²².

Alors que les risques sanitaires liés à l'exposition professionnelle commencent à occuper une place croissante dans le débat public, le tribunal est saisi de plusieurs affaires mettant en cause les conditions de travail et leur éventuelle incidence sur la santé des agents²³. Ainsi de l'exposition à la pollution atmosphérique subie par un agent de parking municipal²⁴ ou, plus dramatiquement, de l'irradiation d'une manipulatrice hospitalière en électroradiologie²⁵.

Les évolutions de la famille ne sont pas non plus absentes du prétoire. En cette fin 1996, le tribunal juge ainsi un refus d'agrément à l'adoption maladroitement motivé -en dépit de la jurisprudence du Conseil d'Etat de 1991²⁶- par l'absence de couple parental²⁷.

¹⁹ Audience du 19 novembre 1996, 3 décembre 1996

²⁰ Audience du 26 septembre, lecture du 10 octobre

²¹ . Mais le maire délivrera un nouveau permis dont la légalité sera confirmée par le ta de Melun le 9 décembre 1999 et la CAAP le 15 mars 2001 :

²² Audience du 10 octobre, lecture du 7 novembre n°9517319. Projet de véranda au 1 bis de la rue Garnier Pagès refusé car sa conception moderne « totalement différente de l'aspect classique » des immeubles mitoyens « contraste fortement avec l'aspect classique » des petits bâtiments alentours « et ne comporte aucun élément architectural de nature à s'intégrer aux bâtiments voisins » (porte atteinte à l'harmonie)

²³ Et particulièrement sensibilité aux cancers radio-induits, cf. étude internationale du Centre international de recherche sur le cancer publiée en 1995 coordonnant le suivi de cohortes de travailleurs de l'industrie nucléaire (affaire Viel sur l'usine de retraitement de la Hague ?)

²⁴ Audience du 17 septembre, lecture du 1^{er} octobre

²⁵ Audience du 29 octobre, lecture du 12 novembre n°9514018 ; la Cour ordonnera, quant à elle, une expertise (add du 12 avril 2001 n°9700143, mais on ignore la suite)

²⁶ 4 novembre 1991, Epoux H. et 24 avril 1992 Département du Loiret c/ T..

²⁷ 5 décembre, 19 décembre, 4^{ème} chambre ; jugement confirmé en appel CAAP 26 janvier 1999 ; le CE annule pour défaut de motivation l'arrêt de la CAAP mais confirme la solution melunoise 25 mars 2001 n°206457.

A l'heure de la judiciarisation de la société, la saisine du juge est parfois un outil, parmi d'autres, pour faire avancer une cause²⁸. C'est le cas pour la cinquantaine de bacheliers qui, déçus, comme des dizaines de milliers d'autres, de ne pas avoir pu s'inscrire dans la filière Staps malgré la suppression du concours, saisissent le tribunal administratif de Melun. Les autres actions menées parallèlement aboutissent avant que le juge ne se prononce : les requérants bénéficient des 3000 places créées par les pouvoirs publics²⁹.

En quelques mois seulement, le tribunal administratif de Melun a ainsi acquis sa place de régulateur et de caisse de résonance de la vie locale. Il porte encore certaines traces des habitudes du passé. Mais, à l'instar des locaux, ses traits sont en devenir.

Pour conclure, je vous livrerai la réflexion -la seule- que m'a suggérée le très intelligent, quoiqu'un peu artificiel, Claude : « ce qui rend cette première saison si intéressante à regarder trente ans plus tard : c'est peut-être que derrière les dossiers parfois très ordinaires de l'automne 1996, on aperçoit déjà le tribunal administratif que nous connaissons aujourd'hui ».

²⁸ **Garapon, Antoine (1996).** *Le Gardien des promesses : Justice et démocratie*. Éditions Odile Jacob.
Commaille, Jacques (1997). « Les nouveaux territoires du droit et de la justice », *Droit et Société*, n° 36-37.

²⁹ Nombreuses ordo de non lieu et désistement