



Fiche thématique Médiation n°1

« MEDIATION & URBANISME »

Paris, le 5 juillet 2023

Pour le juriste, un acte administratif est légal ou illégal et il ne saurait être transigé sur la légalité de cet acte. En cas de litige, une réponse en droit semble devoir s'imposer et l'opportunité d'une médiation n'est donc pas évidente pour nombre de litiges en urbanisme.

Toutefois, dès l'introduction de la médiation dans le code de justice administrative, à la suite de la loi justice du XXIème siècle, **la matière du droit de l'urbanisme s'est révélée porteuse pour l'entrée dans un processus de médiation** du fait que le litige soumis au juge cache souvent d'autres types de conflits que l'on peut subodorer, tels des conflits de voisinage. C'est notamment le cas pour les permis de construire, l'exercice d'un droit de préemption, les constructions d'abris de jardin, les déclarations de travaux pour les clôtures, les refus de prise d'arrêté individuel d'alignement, etc.

Cela s'est ainsi traduit en chiffres puisque **les médiations engagées sur ordonnances du juge administratif dans ce domaine « urbanisme & environnement » sont en constante augmentation** : 107 médiations en 2018, 142 médiations en 2019, 176 médiations en 2020, 273 médiations en 2021 et 299 médiations en 2022 (il s'agit là du cumul des médiations « à l'initiative du juge » et « à l'initiative des parties », en première instance et en appel). Ces médiations ont, année après année, représenté entre 10% et 15% du volume total des médiations ordonnées par le juge administratif. C'est donc, de fait, l'un des domaines contentieux où la médiation prospère le plus en phase juridictionnelle.

Soucieuse de consolider et de renforcer ces avancées dans ce domaine, quantitativement comme qualitativement, la juridiction administrative a engagé une réflexion avec l'aide de certains de ses partenaires en médiation. Un groupe de travail dédié a été constitué autour de Sylvain Humbert, secrétaire général adjoint du Conseil d'Etat et Amaury Lenoir, délégué national à la médiation pour les juridictions administratives, avec pour projet d'élaborer la présente fiche thématique. L'objectif est de **mettre en lumière les principales spécificités de la médiation dans ce domaine**, sur le fond comme sur la forme, et ainsi d'éclairer utilement les juridictions, les administrations, les collectivités, les entreprises publiques ainsi que les professionnels du droit et de la médiation. Elle est donc destinée à être diffusée auprès des juridictions, mais également des autres partenaires de la médiation.

1. Quels sont les principaux litiges d'urbanisme ?

1. Les litiges relatifs aux **autorisations des sols** : permis de construire (PC), permis de construire maison individuelle (PCMI), permis avec autorisation de travaux (ERP), permis de construire modificatifs (PCM), permis d'aménager (PA), permis de démolir (PD), autorisations de travaux (AT), retrait, certificats tacites de non opposition ou d'autorisation de construire ou de démolir, décisions de non opposition à déclaration préalable (DP), etc.
2. Les litiges à l'encontre des **décisions de préemption** et plus occasionnellement **d'expropriation**.
3. Les **décisions de planification urbaine** :
 - Procédures d'élaboration ou d'évolution des plans locaux d'urbanisme (modification / révision) ;
 - Autres procédures d'aménagement ;
 - Arrêtés déclaratifs d'utilité publique ;
 - Servitudes.
4. **Les requêtes indemnitaires liées** (permis de construire dont l'illégalité est reconnue, refus de permis de construire, décision de préemption, ordonnances d'expropriation, servitude d'urbanisme, etc.).
5. **Conflits inter-collectivités** : entre une commune et son agglomération, entre une ville et sa métropole (au sujet d'un équipement, d'une infrastructure, etc.).
6. **Conflits entreprises publiques / Etat** : entreprises publiques locales, sociétés d'économie mixte (SEM), sociétés publiques locales (SPL), sociétés d'économie mixte à opération unique (SEMOP), associations, sociétés publiques locales (SPL), sociétés publiques locales d'aménagement (SPLA), groupements d'intérêt économique (GIE), sociétés coopératives d'intérêt collectif (SCIC), établissements publics administratifs (EPA), établissements publics industriels et commerciaux (EPIC), groupements d'intérêt public (GIP), syndicats intercommunaux, centres communaux d'action sociale (CCAS), les caisses des écoles, offices publics de l'habitat (OPH), établissements publics de coopération culturelle (EPCC), etc.
7. **Recours contre l'Etat sur des autorisations environnementales valant autorisations d'urbanisme, avec en certains cas, estimation du préjudice subi** :
 - A la demande d'une personne physique ;
 - Souvent, par une association, ou un collectif d'associations.
8. Litiges entourant les **refus de communication des actes d'urbanisme**.
9. **Les infractions d'urbanisme** : De plus en plus nombreuses, suivant les territoires. Certains élus et services d'urbanisme font état d'un nombre grandissant de lettres de délation de personnes se plaignant d'une infraction commise par leur voisin et un nombre substantiel d'infractions est ainsi constaté par les agents assermentés. Après ce constat, le procès-verbal est transmis au parquet qui, soit poursuit, soit classe sans suite. En tout état de cause, même si l'infraction pénale est effacée (par relaxe, par paiement de l'amende ou par classement sans suite), l'infraction d'urbanisme subsiste. Le seul moyen d'effacer ladite infraction d'urbanisme est alors de procéder à une régularisation. C'est dans ce cadre que la médiation administrative peut alors jouer un rôle car, même si elle n'est pas juridictionnelle, cette médiation peut prendre la forme d'une médiation conventionnelle. A noter que l'édition d'un procès-verbal d'infraction accompagne souvent un arrêté interruptif de travaux pris par le maire au nom de l'Etat à l'encontre duquel le tribunal administratif peut être saisi.

→ Les **services instructeurs des collectivités** peuvent parfois rencontrer des difficultés structurelles et / ou conjoncturelles (manque de personnel suffisant, implication de tiers (autres services, autres collectivités, autres administrations), saturation des services, dématérialisation de l'instruction, etc.) susceptibles d'occasionner des troubles en matière de **gestion des délais**.

Ainsi, certaines décisions en matière d'urbanisme peuvent être prises hâtivement, pour ne pas laisser un projet être « tacitement accordé ». Certaines décisions peuvent donc légitimement faire l'objet d'une médiation pour réviser une décision et, éventuellement, la modifier.

En phase administrative (précontentieuse), le recours à la médiation apparaît délicat en amont de la prise de décision, bien que la **dimension « préventive » de la médiation** ne soit pas totalement à exclure. Toutefois, l'opportunité de la médiation peut émerger au lendemain de la prise de décision, **lors d'une réclamation ou d'un recours gracieux**. Pour rappel, l'article L. 213-6 du code de justice administrative prévoit que les **délais de recours sont interrompus et les délais de prescription suspendus** dès l'engagement d'une médiation.

Si aucune médiation n'a été engagée en phase administrative, l'opportunité d'une telle médiation devrait être appréciée en phase juridictionnelle (contentieuse), par toutes les parties à l'instance y compris le juge administratif.

2. Parmi ceux-ci, quels litiges peuvent-ils être orientés en médiation ?

La règle générale est : « tous les litiges sauf exceptions ».

Parmi les règles d'urbanisme inscrites dans les documents d'urbanisme opposables, nous pouvons trouver des **règles totalement objectives** (en matière d'implantation ou le calcul de la surface des espaces, respect de la hauteur du plancher inférieur en raison d'un risque d'inondation, etc.) mais aussi des **règles qui apportent une appréciation subjective** (intégration dans l'environnement, aspect, couleur des façades, accès suffisant et adapté à la parcelle, etc.).

- Si ces règles objectives semblent avoir été appliquées à un projet suffisamment précis, complet et conforme, et ce en respectant les consultations obligatoires et dans les délais réglementaires, la médiation apparaît comme difficile car les parties sont en attente d'une réponse juridique sur l'application de la règle. Elle n'est toutefois pas à exclure, soit à titre pédagogique, soit dans l'hypothèse où le juge, saisi d'un référé-suspension, prononcerait un sursis à statuer ou serait saisi d'un appel.
- Si le litige porte sur le non-respect de la procédure (consultations, délais, etc.), **l'orientation en médiation apparaît possible** mais probablement peu aisée. Elle peut revêtir un caractère pédagogique (rappel des procédures, recherche d'une solution pour l'avenir) ou viser à rétablir un dialogue qui n'a pas été suffisant.
- Si le litige porte sur des règles comprenant une appréciation subjective et ce également dans la mesure où le recueil des avis des services (simples ou conformes) fait partie du processus d'instruction : une **orientation en médiation apparaît opportune**.

2.1. Les litiges qui se prêtent fréquemment à la médiation :

Parmi tous les litiges d'urbanisme, les litiges qui se prêtent le plus fréquemment à la médiation sont **ceux qui concernent au plus près les citoyens dans leur vie quotidienne** et qui ne mettent pas directement en cause des actes réglementaires. Souvent, ces litiges du quotidien renvoient à un conflit d'une autre nature (exemple des conflits de voisinage, ou conflit ancien entre un administré et la collectivité ou son représentant) ou traduisent des incompréhensions sur le projet. Les motifs de recours sont parfois sans rapport avec l'application de la règle de droit en urbanisme.

Il est possible de distinguer :

- **Les autorisations des sols (autres que collectifs)** : notamment les projets en lien avec des maisons individuelles où les contentieux traduisent souvent des conflits de voisinage préexistants ou des incompréhensions portant sur le projet.
- **Les refus d'autorisations des sols** : notamment déclaration préalable ou permis de construire de faible ampleur : souvent ces situations se résolvent avec une discussion entre le service instructeur et le pétitionnaire sur les obligations réglementaires (dans le cadre d'une médiation au stade contentieux).

Les litiges ne portant pas sur des projets d'envergure, notamment les oppositions à déclaration préalable, les abris de jardin, les murs de clôture, les garages, les ravalements de façades, voire de permis de construire pour un logement individuel ou de permis modificatifs se prêtent fréquemment à la médiation. Il conviendrait donc d'y **songer systématiquement, que ce soit en phase administrative ou en phase juridictionnelle**.

Il y a d'autres domaines qui se prêtent tout particulièrement à la médiation, notamment lorsqu'il est fait application de **dispositions permissives**.

Prenons le cas d'un refus de permis de construire en raison de motifs de sécurité publique, notamment au regard d'un plan de prévention des risques d'inondation (PPRI). L'article R. 111-2 du code de l'urbanisme prévoit en effet que « le projet peut être refusé ou n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales s'il est de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique du fait de sa situation, de ses caractéristiques, de son importance ou de son implantation à proximité d'autres installations ». Or, des modifications relatives notamment aux prescriptions spéciales qui peuvent assortir l'autorisation peuvent donner lieu à un permis de construire modificatif à même de répondre aux exigences réglementaires et de satisfaire les attentes du réclamant / requérant. La médiation peut donc nourrir ces réflexions et l'élaboration de ce permis de construire modificatif.

2.2. Les litiges qui se prêtent moins fréquemment ou plus difficilement à la médiation :

- **Les décisions de préemption** : en raison de la nature même du mécanisme qui laisse peu de place à la négociation et à un accord à l'issue de la médiation.
- **Les requêtes indemnitaires** : elles traduisent souvent un passif de contentieux et nécessitent un accord financier, parfois difficile à mettre en œuvre par les collectivités.
- Cas des décisions **où l'administration est en situation de compétence liée** : Dans certaines situations, l'administration est contrainte de refuser la délivrance d'un permis car elle se trouve en situation de compétence liée (cas d'un avis défavorable conforme de l'architecte des bâtiments de France (ABF) ou du préfet). Une médiation peut donc, à première vue, sembler impossible tant l'administration et l'administré ne pourront déroger à l'avis de ce tiers. Toutefois, les textes prévoient que **des « tiers » peuvent participer à tout ou partie du processus de médiation**, sur invitation du médiateur (garant du processus de médiation) et avec l'accord express de toutes les parties (art. R.213-9 du code de justice administrative). Une médiation pourra ainsi s'engager en y associant l'ABF ou les services du préfet. Ces derniers pourront notamment apprécier ou soumettre des solutions alternatives au projet initial à même d'emporter définitivement l'adhésion de toutes les parties. Il peut parfois être utile de solliciter ces « tiers » dès la phase de proposition de la médiation, afin de s'assurer qu'ils soient disposés et disponibles pour participer, a minima, au processus de médiation. Il est également possible de leur proposer une participation sans frais (gratuité du processus de médiation en ce qui les concerne) et de limiter leur participation aux seuls travaux et échanges où leurs contributions sont indispensables, afin que le processus de médiation ne leur apparaisse pas trop chronophage.
- Cas de litiges entourant les **refus de communication des actes d'urbanisme** : les documents détenus par l'administration relatifs aux autorisations individuelles d'urbanisme sont communicables à toute personne qui en fait la demande sur le fondement des articles L. 311-1 du code des relations entre le public et l'administration, L. 2121-26 et L. 5211-46 du code général des collectivités territoriales. L'administration a un mois pour répondre à une demande. Passés ces délais, la **Commission d'accès aux documents administratifs (CADA)** peut être saisie. Avant une telle saisine, une médiation peut s'envisager afin de clarifier les raisons et motivations inhérentes à un tel refus de communication. L'opportunité de la médiation sera renforcée en phase administrative, avant saisine de la CADA. De même, si la CADA a été saisie et a rendu un avis, les protagonistes peuvent porter leur litige devant le tribunal administratif dans le ressort duquel a son siège l'autorité qui a pris la décision de refus. A ce moment là également, une médiation peut être envisagée et proposée aux parties. A noter, argument éventuellement en faveur d'une médiation, que le jugement rendu par le tribunal administratif en matière de communication de documents administratifs ne peut pas faire l'objet d'un recours en appel devant la cour administrative d'appel (art. R. 222-13 et R. 811-1 du code de justice administrative). Il ne peut être contesté que devant le Conseil d'État, par la voie du pourvoi en cassation.
- **Les autorisations / refus d'autorisation des sols accordés de plus de 2 logements** (art. R. 600-6 du code de l'urbanisme) **et afférents aux installations de production d'énergie** (art. R. 311-6 du code de justice administrative), **pour plusieurs raisons** :

En premier lieu, ces types de contentieux bénéficient de **délais accélérés** : ainsi le pétitionnaire a plutôt intérêt à aller rapidement devant la juridiction et obtenir une décision dans les 10 mois (la médiation étant susceptible ici de retarder le projet).

En second lieu, à supposer la décision irrégulière, le pétitionnaire pourra **régulariser son projet durant l'instruction** du dossier devant la juridiction. On ne peut exclure totalement l'utilité d'une médiation portant sur une régularisation. Celle-ci procèderait ainsi d'un accord entre les parties et non d'une décision unilatérale. Le recours à la médiation pourrait ainsi être proposé aux parties soit

lors de l'invitation qui leur est faite avant l'audience de présenter leurs observations lorsque le sursis à statuer est envisagé (L. 600-5-1 du code de l'urbanisme) soit lors de l'audience.

En troisième lieu, dans ce type de contentieux, un **accord financier en amont** est parfois trouvé entre le porteur de projet et le requérant sans connaissance du juge ou de l'administration. En ce cas, la proposition de recourir à la médiation ne servira au juge que pour être informé de l'existence de cette négociation.

En outre, dans le cadre d'une décision de refus, un dialogue existe déjà parfois en amont entre le promoteur et la commune et le contentieux traduit souvent une rupture de ce **dialogue**, que l'on peut, certes, renouer dans le cadre d'une médiation, mais qui peut s'avérer chronophage. La difficulté consistera alors à respecter les délais impartis.

Enfin, la **jurisprudence apparaît assez favorable au pétitionnaire** et ce dernier a souvent intérêt à obtenir, dans des délais accélérés (10 mois), une décision de justice avec injonction de délivrance.

Toutefois, des médiations peuvent être engagées sur ce type de litiges et certaines aboutissent à des accords, dans des délais parfois très brefs. Il est d'ailleurs tout à fait **possible d'appliquer le concept de « délais contraints » prévus au contentieux, aux médiations** engagées dans ce domaine. Ainsi, les médiations ordonnées dans ce type d'affaires par le tribunal administratif de Nice prévoient un **délai contraint de « 4 ou 5 mois, non renouvelable »**.

Par ailleurs, au-delà de la procédure contentieuse ou du processus de médiation, il y a une situation et plus particulièrement, une relation (de voisinage, entre administrés et administrations, etc.). L'apport de la médiation ne se limite pas à la seule réponse apportée au litige ou au contentieux à un moment donné, tant elle permet de créer / recréer des liens sociaux et de faire en sorte que la relation entre les protagonistes soit apaisée de manière globale et durable (et ainsi, prévenir de futurs conflits).

2.3. Les litiges qui se prêtent assez rarement à la médiation :

Il existe des domaines dans lesquels on pourrait penser que la médiation n'est pas possible, notamment :

- **Les décisions réglementaires** de type « plan local d'urbanisme » (PLU). Pour les décisions de cette nature, la médiation semble peu évidente. Toutefois, certaines situations particulières peuvent s'y prêter. En outre, il s'avère que le particulier est obligé d'attaquer un PLU pour contester le classement de sa parcelle. Dans ce type de litiges, une médiation peut tout à fait s'engager et conduire, par exemple, à un échange de parcelles ou à un engagement de lancer une procédure de modification rapidement.
- **Les décisions de planification** : elles reposent dans la majorité des cas après une longue réflexion à l'échelle d'un territoire ou d'un secteur, avec une vision cohérente à l'échelle d'une commune ou d'une intercommunalité. Elles résultent dans la grande majorité des cas d'une procédure de concertation du public et d'une enquête environnementale préalable. En outre il y a déjà eu un processus amiable et explicatif en amont (enquête publique, commissaire enquêteur, ...) et d'autre part la personne publique n'a pas d'axe de négociation ou d'engagement immédiat (elle ne peut modifier son document sans nouvelle procédure).
- **Les expropriations** : en raison des obligations procédurales qui créent en amont un dialogue entre la personne publique et l'administré. Elle apparaît ainsi peu envisageable en phase juridictionnelle (mais utile en phase administrative).

3. A quel(s) moment(s) l'orientation vers la médiation est-elle la plus opportune ?

D'une façon générale, le plus tôt possible après l'émergence du litige, en particulier en phase administrative.

En effet, c'est bel et bien en **phase précontentieuse** que la médiation a le plus de légitimité, de champ d'action et de chances de réussite, avant que les positions ne se cristallisent voire se radicalisent.

En certains cas, par exemple pour la réalisation de grands travaux d'infrastructures (ex : parcs d'éoliennes en mer), la médiation devrait être mise en place avant le démarrage des opérations, dans le cadre d'une cellule de **médiation préventive**, mise en place à l'occasion d'un référé préventif.

En matière de décisions d'expropriation, l'opportunité de médiation devrait pouvoir être appréciée dès le lancement de la procédure d'expropriation, pour un accompagnement du médiateur pendant la procédure administrative.

Il convient de rappeler que l'administration dispose d'un **délai de retrait d'une décision de 3 mois à compter de la signature de la décision administrative**. Ainsi, l'article L. 424-5 du code de l'urbanisme prévoit que « la décision de non-opposition à une déclaration préalable ou le permis de construire ou d'aménager ou de démolir, tacite ou explicite, ne peut être retirée que si elle est illégale, et dans le délai de trois mois suivant la date de ces décisions ». Ensuite, l'article L. 121-1 du code des relations entre le public et l'administration prévoit le respect d'une procédure contradictoire préalable pour le retrait de la décision favorable. Passé ce délai de retrait, l'administration ne peut plus modifier sa décision, sauf demande du bénéficiaire, qui pourra donc, dans le cadre d'une médiation, demander le retrait du permis, redéposer une demande ou une demande de permis modificatif.

En outre, le moment de la **réclamation ou du recours gracieux semble particulièrement opportun pour envisager une médiation** (avec **interruption des délais de recours et suspension des prescriptions** conformément aux dispositions prévues à l'art. L. 213-6 du code de justice administrative). Le temps de la réclamation ou du recours gracieux permet de réexaminer le dossier et de voir dans quelles conditions la décision a été prise. C'est souvent à ce moment-là qu'on peut identifier les faiblesses techniques et juridiques du permis et que l'on peut apprécier l'opportunité d'une médiation. Les agences techniques départementales d'urbanisme et d'aménagement qui accompagnent les petites communes gagneraient à promouvoir le dispositif de la médiation et être en mesure d'expliquer, de conseiller et d'accompagner les communes autour de la question de l'opportunité de la médiation.

Si le litige a déjà été porté devant la juridiction, l'opportunité de la médiation doit être appréciée le plus tôt possible : **idéalement, la partie requérante aborderait d'elle-même cette question dans sa requête introductive d'instance** (en quoi une médiation lui semblerait opportune ou, au contraire, inappropriée pour résoudre le litige ?). La juridiction pourra apprécier l'opportunité d'une médiation dès l'enregistrement de la requête, avant que le magistrat rapporteur ne débute son travail d'instruction. Si la médiation semble opportune, elle sera proposée aux parties à l'instance. Bien entendu, l'opportunité d'une médiation peut également être identifiée plus tardivement dans le cours de la procédure contentieuse, notamment à l'occasion d'une audience de référé-suspension, après réception du mémoire en défense, durant ou après une mission d'expertise, ou, comme indiqué ci-dessus, au moment d'un sursis à statuer présenté en appel...

Les « écritures » cristallisent les positions. A tort ou à raison, une argumentation juridique bien amenée peut renforcer une position d'opportunité, particulièrement en matière d'urbanisme où certaines autorisations sont « régularisables ».

4. Quels sont les critères pour choisir le « bon » médiateur ?

Se référer ici à la note publiée par le Conseil d'Etat le 18 novembre 2022 « Référentiel de sélection des médiateurs à l'usage des juridictions administratives ».

Certains dossiers nécessitent un médiateur plus à même de résoudre des conflits anciens de voisinage, avec une dimension psychosociale ou émotionnelle très prégnante, quand d'autres nécessitent une expertise ou une compétence technique particulière (architecturale, écologique, urbanistique, cadastrale, civile, etc...). Le choix du « bon » médiateur induit donc une **bonne identification du contexte et du niveau de technicité du litige**.

Le médiateur doit installer un climat de confiance, qui ne sera possible qu'à trois conditions intéressant le choix du médiateur :

- Des **qualités humaines** qui se manifestent notamment par l'écoute empathique ;
- Des **qualités déontologiques** d'impartialité, de neutralité et d'indépendance, de discrétion ;
- Des **qualités techniques** qui permettent d'appréhender rapidement les éléments de langage mais également les enjeux propres de ce type de dossier.

Le médiateur doit être en mesure de **poser les bonnes questions**, ce qui veut dire qu'il doit **posséder le langage** de ceux ou celles auxquels il pose des questions et avoir une **bonne connaissance du fonctionnement** des collectivités territoriales, de leurs procédures, etc. Une **culture juridique est nécessaire** même si celle-ci ne saurait suffire à elle seule pour guider les parties vers l'accord. Car le savoir essentiel est celui de savoir écouter, questionner, reformuler.

Les participants à la médiation doivent impérativement **sentir que leur parole, le contexte, les enjeux et contours du litige sont compris du médiateur**. Cela conditionne la confiance qu'ils auront envers le médiateur et envers le processus de médiation. Cela est d'autant plus crucial dans les moments clés, lorsque les oppositions se font plus abruptes.

La **co-médiation** peut parfaitement se justifier dans ce domaine en raison du nombre d'interlocuteurs et de la complexité des litiges en urbanisme. Il est alors possible d'envisager des schémas de co-médiation impliquant un médiateur « généraliste » et un médiateur « spécialiste ». La complémentarité du binôme (ou plus) ainsi que son adéquation aux spécificités du litige et aux profils des participants à la médiation seront gages de qualité et de réussite du processus de médiation.

Les avocats-médiateurs, notamment parmi les avocats publicistes expérimentés en matière d'urbanisme, présentent un profil très intéressant pour mener à bien une médiation dans ce domaine tant ils connaissent les spécificités, les rouages et les règles propres à ces litiges et contentieux. Toutefois, il convient de veiller à ce que l'avocat-médiateur désigné pour assurer la mission de médiation n'ait pas d'historique ou de projet d'activité contentieuse vis-à-vis de la collectivité concernée. Il est possible de solliciter un avocat-médiateur d'un autre ressort, pour limiter ces risques.

5. Quels sont les spécificités des médiations en matière d'urbanisme (acteurs, délais, contraintes, opportunités, coûts...)?

5.1. Acteurs :

- Une spécificité importante de la médiation en matière d'urbanisme (dans beaucoup de dossiers) tient à l'existence de trois parties aux objectifs différents (**litiges ou contentieux « triangulaires »**) : le **pétitionnaire** qui cherche à réaliser le plus rapidement son projet, le **requérant** qui cherche à limiter les impacts du projet et la **collectivité** (défendeur) qui cherche à assurer la légalité du projet. La solution de la médiation nécessite ainsi un triple accord qui peut parfois être compliqué à identifier et à construire.
- Une **difficulté de représentation** au sein des collectivités (notamment de taille importante) avec la nécessité d'avoir une personne chargée de l'instruction du dossier ou opérationnelle, un décideur, un juriste (parfois les trois, suivant la complexité de la situation et les enjeux). En outre, il est parfois difficile pour une administration ou une collectivité de pouvoir mobiliser une personne compétente, dotée de pouvoirs de représentation et de décision, tout au long du processus de médiation. Le médiateur, garant du processus de médiation, devra intégrer ce « facteur temps » dans la conduite des opérations afin de ne pas décourager voire dissuader l'administration de conduire ce processus à son terme. Il est à noter sur ce point que l'accord de médiation dans ce domaine, à l'inverse d'autres accords dans lesquels les collectivités sont parties ne nécessite le plus souvent pas une approbation par l'assemblée délibérante, ce qui peut simplifier le processus.
- Une vigilance toute particulière doit être portée sur les acteurs publics concernés par une décision mais qui ne sont pas parties à la procédure, administrative ou contentieuse. En matière de procédure contentieuse, il s'agit des « **observateurs** ». En médiation, il n'existe pas de statut d'observateur en tant que tel mais de « **tiers** ». Ainsi, des « tiers » peuvent participer à tout ou partie du processus de médiation, sur invitation du médiateur (garant du processus de médiation) et seulement avec l'accord exprès de toutes les parties (art. R. 213-9 du code de justice administrative).
- La **présence des conseils est très importante**. Leur présence rassure leurs clients, éclaire les débats sur les aspects juridiques et permet au médiateur d'explorer le sous-jacent de chaque litige, c'est-à-dire ce qui est au-delà du pur juridique.

Il est parfois souhaitable que le médiateur (ou l'un des co-médiateurs) ait une expérience d' élu, de responsable public, d'urbaniste, d'architecte ou de juriste dans ce domaine.

5.2. Délais :

- Les **délais contraints** en matière d'urbanisme : la médiation en matière d'urbanisme doit arriver, dans la mesure du possible, à trouver un **équilibre entre solution amiable et contraintes de délais** :
 - Pour le porteur de projet (financement, promesse d'achat, ...) ;
 - Pour l'administration (délais d'instruction, processus délibératif, procédure d'évolution du document d'urbanisme, avis obligatoires, procédure de concertation du public obligatoire, enquêtes environnementales, ...) ;
 - Pour le juge (art. R. 600-6 du code l'urbanisme, art. R. 311-6 du code de justice administrative).

- Il est parfois possible qu'un **dossier déposé à la suite d'une médiation, notamment parmi les demandes de permis de construire modificatif, soit examiné en priorité par l'administration**, alors que la règle de traitement des dossiers dans les services instructeurs est généralement celle du traitement du dossier le plus ancien à la date du dépôt de la demande. Il en est de même pour la juridiction. Il est préférable que cela soit explicitement discuté avec un « décideur » de l'administration et précisé à l'instructeur lors du dépôt, ou avec le magistrat ordonnant la médiation, notamment le président de chambre qui peut ainsi prévoir une **accélération ou une priorisation de l'instruction** après l'échec de la médiation.
- Dans le cadre d'une médiation engagée en phase contentieuse, il est tout à fait possible d'envisager qu'une fois atteints les délais de médiation accordés par le juge (dans l'ordonnance de médiation) et lorsque celui-ci refuse de prolonger cette mission de médiation (la procédure contentieuse reprenant ainsi son cours), les parties **poursuivent la médiation dans un cadre, non plus « juridictionnel » mais « conventionnel »**. Aux parties ensuite de s'accorder sur le devenir de la procédure contentieuse engagée.
- Enfin, le juge qui a ordonné la médiation peut, si cela lui semble opportun, et en fonction des informations qu'il pourrait solliciter sur le déroulement de la médiation, s'autoriser un dépassement du délai légal, lequel est lui-même fréquemment dépassé au cas de procédure de régularisation en cours d'instance.

5.3. Contraintes :

- En matière d'autorisations des sols, les parties peuvent souhaiter vérifier que le service de contrôle de légalité de la préfecture ne fera pas d'observations sur le projet modifié. C'est normalement le rôle des conseils des parties de s'assurer de la légalité de l'acte. En cas de doute sur certaines questions, le service de contrôle de légalité peut être sollicité pour interprétation avant accord de médiation.
- Le **fonctionnement des administrations de grandes tailles** : disponibilité des élus, processus décisionnels longs, différents services associés, etc...
- **L'accord de toutes les parties pour entrer en médiation** : en matière d'urbanisme, il est fréquent que le litige, ou le contentieux, concerne plus de deux parties. Dans certains cas, les requérants, les défendeurs et les observateurs sont très nombreux. Cela rend d'autant plus compliquée, chronophage et incertaine la phase de recueil d'accords, préalable indispensable à l'engagement d'une médiation.

5.4. Opportunité :

- La médiation peut être l'occasion de **retravailler un projet** et d'arriver à une construction plus qualitative, s'insérant mieux dans son environnement. Cela peut permettre de **résoudre des conflits anciens extérieurs à l'acte d'urbanisme**.
- La **pédagogie**, avec le temps pour expliquer, pour convaincre : autant de considérations que la seule procédure contentieuse ne favorise pas.

5.5. Coûts :

Dans la pratique, la majorité de missions de médiation qui sont engagées, en phase administrative comme en phase juridictionnelle, sont payantes. Les **coûts varient d'un médiateur à un autre, d'une structure à une autre**, mais il ressort des expériences menées à ce jour que l'immense majorité des médiations ont été **facturées entre 800 et 1 500 euros** (montant généralement supporté à parts égales entre les parties). Rares sont les médiations dépassant les 2 000 euros en première instance. Toutefois, une médiation facturée 3 000 ou même 4 000 euros dans une affaire complexe avec plusieurs centaines de milliers d'euros en jeu n'a rien de choquant ni de bloquant pour les parties (même si le coût de la médiation reste un sujet et une difficulté pour certains, notamment parmi les administrations et les collectivités (gestion des fonds publics)).

Des médiations peuvent, **exceptionnellement, être proposées à titre gracieux** par certains médiateurs, notamment parmi les médiateurs institutionnels ou territoriaux ou encore parmi les magistrats et agents de la juridiction administratives (ces derniers intervenant obligatoirement à titre gracieux dans ce type de médiations).

Ce **paramètre « coût » est souvent essentiel pour l'acceptation et le bon déroulement de la mission de médiation**. En effet, il convient de rappeler que le coût de la médiation est supporté par les seules parties (avec éventuellement une participation de l'Etat pour les personnes éligibles à l'aide juridictionnelle). Il est donc important de s'assurer de l'adhésion des parties au montant de la rémunération du médiateur. Les coûts d'une médiation, s'ils peuvent augmenter le coût d'une procédure (frais du médiateur, frais des avocats qui participent à la médiation, frais annexes tels que les déplacements sur site, la participation de tiers, etc.), peuvent également, dans certaines situations, restreindre ces mêmes coûts et diminuer les risques et enjeux économiques à venir.

Pour les communes comptant un service contentieux ou bénéficiant de services contentieux, la médiation génère des frais qui n'existeraient pas dans un déroulement « normal » de la procédure administrative ou contentieuse. Toutefois, **une décision annulée par le juge administratif peut se voir accompagnée de certaines injonctions sous astreintes et, plus fréquemment, de frais irrépétibles** (remboursement par la partie « perdante » des frais engagés par la partie ayant eu gain de cause à l'occasion d'un procès), voire donner lieu ensuite à une action indemnitaire.

6. Quelles sont les règles de droit incontournables à connaître ?

Comme pour tous les champs de la médiation administrative, le médiateur doit **connaître les règles d'ordre public** et les **droits dont les parties n'ont pas la libre disposition**.

En particulier, le médiateur intervenant dans un litige d'urbanisme doit **connaître l'ordonnancement juridique en droit de l'urbanisme** (documents applicables au projet) et **comprendre les délais contraints** en matière d'instruction d'une autorisation ou d'élaboration / modification d'un document d'urbanisme.

En outre, une bonne connaissance des **règles contentieuses particulières** en droit de l'urbanisme peut être nécessaire (régularisation, modification ...), de manière notamment à comprendre les contraintes de temps pour le juge et le porteur de projet.

Enfin, le médiateur doit **être familier** (pas d'expertise requise) **du code de l'urbanisme, du code de l'environnement, du code de justice administrative**, etc.

7. Quels conseils et mises en garde aux participants à la médiation, dont le médiateur ?

- Attention à ne pas prendre pour acquis un accord sur le projet (nécessitant un permis modificatif) sans avoir au préalable étudié sa faisabilité au regard des règles d'urbanisme ;
- Veiller à ne pas trop étendre dans le temps le processus de médiation au risque de retarder de manière trop importante un projet, sauf accord de l'ensemble des parties sur ce point ;
- Ne pas chercher à imposer une solution aux parties. L'ennemi premier du médiateur c'est ce sentiment d'avoir une obligation de résultat, à savoir un accord, notamment lorsqu'il est désigné par le juge administratif ;
- Penser à valoriser les accords « partiels ». Un accord de médiation peut n'être que partiel : la partie requérante se réserve le droit de saisir la juridiction du reliquat du litige ou de maintenir sa requête sur ces éléments.

8. Quelques exemples de médiation en urbanisme :

8.1 . Exemple n° 1 : opération publique d'aménagement dans le cadre d'une ZAC

Vu par la juridiction :

Contentieux introduit devant le tribunal administratif à forts enjeux locaux, économiques et sociaux – enjeux juridiques normaux : réalisation d'une opération publique d'aménagement et d'urbanisme importante dans le cadre d'une ZAC.

Pour permettre la mise en œuvre des travaux d'aménagement, il y a eu une phase préalable de diagnostic au titre de l'archéologie préventive en différentes tranches successives et sur de très importantes surfaces. Chronologiquement les fouilles ont été réalisées sur plusieurs années.

Cependant il est ressorti, dans ce litige et les échanges entre les parties, la nécessité de concilier les intérêts opérationnels et la préservation des vestiges archéologiques potentiellement présents sur le site. Au regard de l'évolution nécessaire du programme d'aménagement : modification du tracé des voies, parkings ou constructions sans sous-sol. C'est dans ce contexte que le recours contentieux a été introduit à l'encontre de l'arrêté notifiant la prescription de fouilles complémentaires.

La médiation a été ouverte sur le fondement de l'article L. 213-7 du code de justice administrative suite à une demande faite en ce sens par l'autorité administrative en défense et après avoir recueilli l'accord de la société d'aménagement requérante.

Vu par le médiateur

Dans un processus et cadre totalement confidentiels, les parties accompagnées par le médiateur ont dans un premier temps défini leurs besoins et écouté les attentes de chacune d'elles. Elles ont réaffirmé leur volonté de trouver une solution amiable à leur différend.

Dans un second temps, les parties ont travaillé ensemble – en présence du médiateur - à la recherche de solutions techniques, opérationnelles et juridiques tenant compte d'une part des marges de manœuvres contraintes au regard de l'intérêt historique et scientifique de certaines zones circonscrites et d'autre part, de la nécessité du développement de la ZAC dans un intérêt économique et porteur d'emplois dans ce secteur (et dans une moindre mesure l'impact financier de l'étendue de la prescription de fouilles sur le bilan de la concession d'aménagement). Le travail en commun a nécessité des déplacements sur site et de nouvelles études conduisant à la modification de certaines opérations d'aménagement.

Résultat :

La transcription juridique de la solution technique et opérationnelle envisagée en commun a été étudiée par les conseils des parties (cabinet d'avocats et direction juridique). Des actes ont été rédigés mettant ainsi fin au litige, objet de la médiation. Après accord des parties, le médiateur a mis fin à sa mission et en a informé la juridiction. Le tribunal administratif a clôturé la médiation avant de donner acte au désistement d'instance formulé par la partie requérante.

8.2 . Exemple n° 2 : un nouveau zonage prévu par le plan local d'urbanisme (PLU)

Vu par la juridiction :

Contentieux à fort enjeu local introduit devant le tribunal administratif par des administrés en raison d'une perte substantielle de leur droit à bâtir et par voie de conséquence de la valeur de leur patrimoine. Dans le cas d'espèce, la commune connaît une augmentation importante de sa population. Ne disposant pas encore d'un document d'urbanisme, elle reste régie par le règlement national d'urbanisme (RNU). Afin de limiter l'étalement urbain et l'imperméabilisation des sols, elle s'engage dans la réalisation d'un projet d'aménagement à l'échelle de son territoire. Pour ce faire, elle souhaite se doter d'un plan local d'urbanisme (PLU).

La procédure d'élaboration du PLU est menée scrupuleusement par la commune : délibération de prescription, mesures de publicité, porté à connaissance (PAC), concertation de la population, consultation des personnes publiques associées (PPA), évaluation environnementale, débat en conseil municipal des orientations du projet d'aménagement et de développement durable (PADD), enquête publique, délibération d'approbation du PLU en conseil municipal. Cependant, le nouveau zonage prévu par le PLU fait passer en zone naturelle et forestière (Zone N) des parcelles précédemment situées en future zone d'urbanisation (zone NA). Les propriétaires de ces parcelles s'estiment donc lésés dans la mesure où ils ont totalement perdu leur droit à bâtir. Ils estiment qu'ils n'ont pas été suffisamment informés de la volonté de la commune de se doter d'un PLU et que, par ailleurs leurs parcelles ont désormais perdu toute valeur marchande. C'est dans ce contexte que le recours contentieux est introduit à l'encontre de la délibération du conseil municipal approuvant le PLU.

Vu par le médiateur

Dans un premier temps, les deux co-médiateurs ont organisé une réunion d'information à la médiation pour chacune des deux parties, en présence de leur conseil. Ils ont par ailleurs accueilli les premiers éléments du litige selon le point de vue de chacune des parties. Ils ont ensuite pris acte des attentes de chacune d'entre elles. Ils ont enfin recueilli le consentement de chacune des parties d'entrer en médiation afin de trouver une solution amiable à leur différend.

Dans un second temps, plusieurs réunions plénières ont été organisées par les deux co-médiateurs, en présence des deux familles concernées, du maire de la commune, de la cheffe du service d'urbanisme et des conseils de chacune des deux parties. Lors de la première réunion, chaque partie a pu exposer en toute liberté la problématique qui l'animait : pour la commune, l'intérêt général consistant à maîtriser l'étalement urbain lié à l'augmentation de la population ; pour les administrés, la perte de leur droit à bâtir et la perte de valeur de leurs parcelles. Un travail sur plan a été réalisé afin de connaître la localisation des parcelles et s'interroger sur la possibilité de trouver une solution « gagnant/gagnant », les administrés souhaitant récupérer a minima une partie de leur droit à bâtir, la commune souhaitant, autant que faire se peut, satisfaire les aspirations de ses administrés.

Résultat : Une solution amiable a pu se dégager : la commune, ne pouvant procéder à une modification immédiate du PLU, s'est engagée, par le biais de son maire, à y procéder dans un délai de deux ans, en tenant compte des demandes formulées par les autres participants. De leur côté, ces derniers se sont engagés à retirer leur recours devant le tribunal administratif, uniquement sur la parole du maire. Le conseil de la commune a rédigé un protocole d'accord qu'il a soumis à l'avocat des requérants. Celui-ci, après avoir consulté ses clients, a modifié à la marge le protocole et l'a renvoyé au conseil de la commune qui l'a validé. Les co-médiateurs ont alors pu informer le tribunal administratif que la médiation avait abouti à un accord.

8.3. Exemple n° 3 : autorisation de restructuration-rehaussement d'un immeuble entrant dans le périmètre d'intervention de l'architecte des bâtiments de France

Dossier contentieux portant sur une autorisation de restructuration-rehaussement d'un immeuble ancien à destination d'hébergement associatif et entrant dans le champ de l'ABF. Le projet, bien que portant sur de l'existant, présentait une incertitude juridique dans l'appréciation de la notion d'attique au sens du PLUi de la métropole. Conscient de ces difficultés, le juge administratif a proposé aux parties une médiation, acceptée par l'ensemble des parties.

Des réunions ont pu avoir lieu entre l'ABF, le porteur du projet, les services instructeurs et contentieux de la commune et les requérants. Très vite, la commune et l'ABF ont pris le parti de se retirer des discussions pour favoriser une négociation entre le porteur de projet et les requérants, préférant adopter une position de conseil sur un éventuel projet modificatif.

Trois ans après l'introduction de la requête, le projet a été modifié en ce qui concerne ses dimensions, de manière à limiter au maximum son impact sur l'immeuble voisin (ensoleillement, vues, ...). Le tribunal a fait preuve de patience dans le cadre du dossier qui a nécessité des temps longs d'instruction du permis de construire modificatif et de rédaction d'un protocole d'accord, en plein contexte de crise sanitaire. Une solution légale des modifications a pu être trouvée notamment grâce à la mise en place d'une servitude de « cour commune » entre les requérants et le pétitionnaire.

Au final, si la médiation n'a pas permis d'accélérer le délai de résolution du conflit, elle a cependant abouti à un projet retravaillé, accepté par l'ensemble des parties, respectant les normes applicables et maintenant une entente de voisinage à l'issue du litige.

8.4. Exemple n° 4 : accessibilité d'une parcelle

Dossiers contentieux impliquant plusieurs acteurs et collectivités : les contentieux se sont cristallisés sur un permis modificatif (compétence de la commune) et un arrêté d'interdiction de stationner sur la voirie (compétence de la métropole).

La question juridique bloquante portait sur l'accès à la parcelle et sur son caractère de voie privée ouverte ou non au public. Les requérants souhaitaient se prévaloir de la propriété de la voirie pour faire obstacle au projet. Une médiation a été diligentée entre les acteurs. Il a été décidé par le tribunal, sur demande des collectivités, de lier les deux médiations (volet autorisation des sols et volet voirie) avec l'intervention de deux médiateurs.

Malgré une médiation devant impliquer de nombreux services de la commune et de la métropole, le choix a été fait de limiter à deux les représentants des collectivités (agents mutualisés des services contentieux et instructeurs). La première réunion a permis de mettre à jour un conflit de voisinage ancien dans le quartier. Après une réunion sur place, la médiation a abouti à un accord partiel : désistement sur le volet autorisation des sols et poursuite de l'instance sur le volet interdiction de stationner.

Les délais contraints de la médiation n'ont cependant pas permis d'aboutir à une solution amiable sur l'ensemble des volets, notamment au regard de la pluralité des domaines (enclavement, copropriété de la voie, réseaux, etc...). Elle a cependant favorisé un accord entre les voisins pouvant permettre une gestion plus apaisée de l'accès à la parcelle.

8.5. Exemple n° 5 : PLU intercommunal ou communautaire (PLUi)

Exemple de médiation à l'initiative du juge dans le cadre d'une demande d'annulation partielle d'un PLUi formé par quatre associations et tendant à faire réaliser et compléter le repérage de bâtiments à préserver par une communauté de communes. Le contenu de l'accord rendu public par voie de presse lui enlève toute confidentialité et permet de constater d'un point de vue pédagogique que l'envoi en médiation avait eu du sens en l'espèce et permis d'apporter une solution non contentieuse satisfaisante qu'un jugement n'aurait pu apporter.

Une communauté de communes alsaciennes regroupant 23 communes implantées aux portes de l'Eurométropole de Strasbourg avait élaboré un document d'urbanisme commun à l'intégralité des 23 communes. Les associations pour la sauvegarde du patrimoine architectural se sont exprimées au cours de l'enquête publique en faisant des observations dont le commissaire enquêteur avait tenu compte en faisant une recommandation expresse relative à la mise en œuvre du plan patrimoine.

Préalablement à la soumission au conseil communautaire du projet de règlement, une des associations avait demandé au président de la communauté de communes ainsi qu'à 14 communes concernées de réaliser ou compléter les plans de repérage des bâtiments remarquables à préserver. Malgré cette démarche, ces plans n'ont pas été réalisés dans dix villages et n'ont pas été complétés dans quatre autres.

Du fait du risque de l'adoption d'un PLUi en l'état et des risques sur la préservation du patrimoine, les associations requérantes ont attaqué le PLUi devant le tribunal administratif le 10 janvier 2020. Le tribunal a alors formulé une proposition de médiation aux parties, par le biais d'une ordonnance de recueil d'accord (ordonnance « 2 en 1 »). Deux médiateurs ont ainsi été mobilisés, l'un ayant de solides connaissances en urbanisme et le second pouvant être qualifié de médiateur « généraliste ».

Toutes les parties ont accepté d'entrer dans un processus de médiation et la presse s'en est d'ailleurs fait l'écho. Un accord a été trouvé entre toutes les parties et le président de la communauté de communes a rendu publics par voie de presse l'existence et le contenu de l'accord qui perd ainsi son caractère confidentiel.

L'accord est intervenu en décembre 2022 soit moins d'un an après l'introduction de la requête. Le contenu de cet accord démontre que les parties ont fait preuve d'imagination.

Les parties requérantes ont refusé la signature d'un acte sous seing privé et souhaitaient la prise d'une délibération par l'assemblée délibérante de la communauté de communes destinée à imposer aux communes de procéder à un inventaire et à un classement de leur bâti alors que l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) concerné ne dispose pas de ce pouvoir de contrainte. L'EPCI a accepté de porter le débat devant le conseil communautaire afin que l'ensemble des communes reconnaissent l'intérêt de procéder au repérage des bâtiments remarquables pour les protéger, cette protection étant d'autant plus importante que la pression foncière à proximité de Strasbourg est forte.

L'invitation faite aux conseillers communautaires de soutenir la démarche et de se rapprocher des associations de protection pour réaliser les repérages le plus rapidement possible pour les intégrer dans la prochaine révision du PLUi a été inscrite dans l'accord. Le protocole d'accord souligne également le rapprochement effectif des communes avec les associations et leur adhésion au repérage grâce à l'action pédagogique et militante des associations de protection du patrimoine concernées.

Il a été prévu expressément dans le protocole que durant la période intermédiaire entre les repérages et leur intégration dans le PLUi, les maires s'appuieront sur une disposition spécifique du PLUi pour toute demande à relative à des bâtiments concernés par la mise en œuvre de ces dispositions.

Enfin, les parties requérantes ont accepté, sous réserve que la convention soit débattue en conseil communautaire et après que celui-ci ait donné mandat à son président de la signer, de retirer leur recours devant le tribunal administratif. Ce protocole d'accord dont l'homologation n'a pas été demandée a été suivi d'un désistement des quatre associations.

8.6. Exemple n° 6 : réalisation d'un boulevard urbain

Vu par la juridiction :

Objet : la réalisation de la fin d'un boulevard urbain, dans une grande agglomération composée d'une vingtaine de communes. Jusqu'aux dernières élections municipales, les exécutifs des deux assemblées, ville et agglomération, étaient du même bord politique. Aux dernières élections, un maire d'un autre bord a été élu côté ville. Un schéma directeur d'urbanisme avait défini en 2002 une nouvelle voie de desserte du centre, par une 4 voies. L'ouvrage est aujourd'hui partiellement réalisé, et son inachèvement engendre embouteillages et pollution.

Toutes les expropriations ont été effectuées. Le préfet a prononcé la déclaration d'utilité publique (DUP). La propriété de toutes les parcelles – sauf trois, appartenant à la ville - a été transférée à l'agglomération, afin qu'elle puisse lancer les consultations des entreprises et démarrer les travaux.

La ville – et son nouvel exécutif - refuse aujourd'hui de transférer à l'agglomération les trois dernières parcelles indispensables au projet. Entre 2002 et 2023, les enjeux sociaux et urbains ont changé : créer une nouvelle voie automobile, sur des terrains aujourd'hui restés à l'état naturel et utilisés comme jardins par les habitants de proximité, ne correspond plus aux enjeux contemporains. Il faut développer les transports collectifs non polluants.

Le président de l'agglomération a promis à ses électeurs que cet équipement serait réalisé tant il est indispensable pour l'économie locale. Le maire a promis à ses électeurs, et malgré la DUP, de tout faire pour empêcher la réalisation de cet ouvrage.

Vu par le médiateur

Les parties ont accepté la médiation. La difficulté de la médiation est venue de son étirement dans le temps : chaque échange de point de vue, chaque esquisse de solution étant soumis aux assemblées délibérantes. La négociation a donc été très longue. Le TA a accordé à plusieurs reprises des délais supplémentaires (ordonnances de « prolongation » de la médiation).

La médiation a permis de mettre à plat l'ensemble des données du problème : d'un point de vue foncier, mais aussi administratif, juridique, sociétal et économique, technique, écologique, etc. Elle a surtout fait ressortir les aspects sous-jacents : humains, interpersonnels, et au final, politiques. Cette mise à plat effectuée, il a été possible d'envisager des solutions alternatives au tracé initial, solutions prenant en compte les nouveaux enjeux environnementaux : chaque partie disposant alors d'éléments de langage pour communiquer auprès de ses administrés - et électeurs.

Résultat :

La dernière réunion a été marquée par la présence des deux DGS. Celui de l'agglomération a présenté une nouvelle étude d'urbanisme faisant apparaître une solution alternative avec transports en commun en site propre, attestant de la sorte de la bonne volonté de son exécutif. La ville a donné son accord pour que les études définitives soient reprises sur cette base. Les deux parties ont convenu de se désister de leurs instances réciproques.

8.7. Exemple n° 7 : Permis d'aménager

Dans le cadre d'un contentieux portant sur un permis d'aménager délivré par une commune et attaqué par une riveraine, une médiation a été proposée aux parties, à savoir la voisine du projet, la mairie et le promoteur.

Les entretiens individuels ont permis de déterminer au-delà des écritures spécifiques à un contentieux d'urbanisme :

- La crainte de la requérante quant au risque d'inondation du fait des nouvelles constructions à venir ;
- La volonté du promoteur de trouver une solution rapide pour préserver son opération ;
- Le scepticisme de la commune quant à la possibilité de répondre aux demandes de la requérante tout en redoutant un coût de procédure.

A l'exception de la collectivité, toutes les parties étaient représentées. Les conseils de chacune des parties ont été mobilisés dès les entretiens individuels. Ainsi, à la première et unique réunion plénière les conseils ont pu aborder de manière constructive et opérationnelle des pistes de solution. Les parties ayant été entendues chacune dans leurs besoins, en première partie de réunion, ces solutions ont donné lieu à un accord rapide :

- La collectivité s'est engagée à entretenir un chemin en bordure de voirie ;
- Le promoteur s'est engagé à réaliser un ouvrage facilitant l'écoulement des eaux de pluie en limite parcellaire ;
- La requérante s'est désistée de sa requête et a pris à sa charge les frais d'avocat et de médiation.

La médiation s'est déroulée rapidement, sur trois mois, grâce notamment à la participation des avocats accompagnants, spécialistes de la matière.

8.8. Exemple n° 8 : Demande d'annulation d'un permis de construire

Les faits se sont déroulés dans une commune de 6 900 habitants en région parisienne où un jeune couple entendait faire construire une maison de ville, à la suite du rachat d'une parcelle de terrain en plein cœur de ville. La parcelle était elle-même issue d'une division parcellaire issue de la préemption par la commune d'un terrain comprenant une maison en vue d'implanter des places de parking sur une partie de la surface préemptée.

Le permis avait été déposé après concertation avec les services de la commune et le jeune couple a affiché son permis sur la palissade et se projetait dans sa nouvelle maison moderne et écologique. Après quelques jours d'affichage, le voisin qui se trouvait en mitoyenneté, à l'arrière de la maison, a contesté la validité du permis du fait de la présence d'une vue directe sur sa maison depuis la toiture terrasse, mais aussi d'un dépassement de la constructibilité.

Les futurs voisins, suivant les conseils de l'architecte du projet se rendent au domicile du voisin avec la volonté de se présenter et de tenter de mettre en place un dialogue constructif. Ils viennent avec un bouquet de fleurs, les plans et une présentation en 3D de leur future maison afin de tenter de convaincre leur voisin de la conformité du projet, notamment au regard du PLU.

Ne parvenant pas à s'entendre, le ton monte et le conflit objectif se transforme en un conflit subjectif entre les personnes.

La procédure est portée devant la juridiction administrative qui propose aux parties une médiation, qu'elles acceptent. Un médiateur est rapidement désigné par la juridiction administrative.

Lors de la première réunion de médiation, le médiateur, après avoir donné la parole à chaque partie pour se présenter, a précisé le cadre de la médiation et fait valider le principe de la confidentialité par tous les participants. Au départ :

- La commune (défendeur) est catégorique, le permis est en tout point conforme au PLU ;
- La famille (pétitionnaire – défendeur) se dit victime et présente le contexte dans lequel la maison a été acquise, en précisant notamment qu'ils avaient eu un coup de cœur pour cette ville qui, tout en étant proche de la capitale, était encore économiquement accessible, très arborée et a priori accueillante ;
- Le voisin (requérant) dénonce un permis de complaisance, notamment en se basant sur le fait que lui n'avait pas eu l'autorisation de construire une annexe qui devait normalement venir se coller à la future construction des voisins.

Le dialogue étant installé et au regard des règles du PLU, les services de la commune ont pu expliquer la raison pour laquelle l'annexe du voisin avait été refusée et préciser que l'annexe pourrait être réalisée en limite séparative.

L'autre problématique, liée à la vue depuis la toiture terrasse, a pu être traitée en ce que les pétitionnaires ont pris l'engagement de végétaliser la façade donnant immédiatement sur la parcelle du voisin. La question de dépassement de la constructibilité autorisée n'a pas fait l'objet d'un réel échange entre les parties.

C'est dans ce contexte qu'après trois réunions de médiation les parties ont trouvé un accord, mettant un terme au litige.

9. Annexe : Composition du groupe de travail

Sous la supervision de **M. Sylvain Humbert**, secrétaire général adjoint du conseil d'Etat, chargé des juridictions administratives et de **Mme Sylvie Favier**, conseillère d'Etat, présidente de la cour administrative d'appel de Nancy, membres du comité « Justice administrative & médiation » (Jam) ;

Et sous la présidence de **M. Amaury Lenoir**, *délégué national à la médiation pour les juridictions administratives (conseil d'Etat), chargé de médiation (tribunal administratif de Nice), membre du comité Jam, membre du conseil national de la médiation, médiateur et formateur en médiation* ;

- **M. Jean Pierre Vogel-Braun**, *magistrat administratif honoraire, ancien vice-président du tribunal administratif de Strasbourg (chambre urbanisme), ancien référent médiation du tribunal administratif de Strasbourg et ancien membre du comité "Justice administrative & médiation" du conseil d'Etat, médiateur* ;
- **Me Shriley Leturcq**, *représentante de la Fédération française des centres de médiation (FFCM) pour ces travaux, avocate spécialiste en droit public, membre du conseil de l'ordre (barreau de Marseille), responsable du centre de médiation AMMA, médiatrice* ;
- **M. Vincent Borie** *représentant de l'association nationale des médiateurs (ANM) pour ces travaux, architecte DPLG, expert, médiateur* ;
- **Me Hirbod Dehghani Azar**, *avocat, mandataire en transactions immobilières, membre du conseil national des barreaux (CNB) et responsable de la commission ad hoc MARD du CNB, ancien membre du conseil de l'ordre, médiateur* ;
- **Me Bernard Fau**, *avocat à la cour, membre du conseil national des barreaux, président de la commission des textes, ancien membre du conseil de l'ordre, ancien premier secrétaire de la conférence des avocats au conseil d'Etat et à la cour de cassation, ancien secrétaire de la conférence des avocats à la cour de Paris* ;
- **M. Daniel Lallaï**, *adjoint au maire d'Antibes Juan-les-Pins, délégué à l'urbanisme et aux paysages urbains, membre du conseil collégial du centre AMI-Médiation, ancien inspecteur de l'éducation nationale, médiateur* ;
- **M. Colin Barillon Mettler**, *juriste (droit public) à la ville et Eurométropole de Strasbourg* ;
- **Mme Knarik Avoyan**, *juriste, instructeur des autorisations d'urbanisme pour Colmar Agglomération.*

Le conseil d'Etat leur adresse à nouveau ses sincères remerciements pour leurs précieuses contributions.
