

**N° 471898**  
**M. F G...**

**10<sup>ème</sup> et 9<sup>ème</sup> chambres réunies**

**Séance du 11 octobre 2023**  
**Décision du 13 novembre 2023**

## **CONCLUSIONS**

**M. Laurent DOMINGO, Rapporteur public**

Le maire de la commune de Rasteau (Vaucluse) a délivré à sa commune un permis d'aménager un terrain situé chemin de la Guariguette, en vue de la réalisation d'un terrain multisport et de deux terrains de padel en lieu et place du stade de football et des tennis, peu utilisés semble-t-il.

M. G..., qui habite à proximité du projet, dans le lotissement « Les Vaches », et qui éprouve quelques craintes pour sa tranquillité, a attaqué ce permis d'aménager devant le tribunal administratif de Nîmes. Le tribunal, estimant que ce litige de voisinage plus que d'urbanisme pourrait se régler par de meilleurs échanges entre les parties, a ordonné, le 20 octobre 2022, une médiation en application de l'article L. 213-7 du code de justice administrative.

Comme le prévoit cet article, les parties avaient donné leur accord à la médiation, M. G... dès le mois de septembre, la commune en octobre juste après avoir produit son mémoire en défense.

Recours en annulation et tentative de médiation étaient en cours quand M. G... s'est avisé que les travaux pourraient commencer au mois de mars 2023. Il a alors saisi le TA de Nîmes d'un référé en suspension de l'exécution du permis d'aménager.

Le juge des référés du tribunal, par une ordonnance de tri du 17 février 2023<sup>1</sup>, a rejeté ce référé en lui opposant les articles L. 600-3 et R. 600-5 du code de l'urbanisme. Selon le premier article, un recours dirigé contre une décision de non-opposition à déclaration préalable ou contre un permis de construire, d'aménager ou de démolir ne peut être assorti d'une requête en référé suspension que jusqu'à l'expiration du délai fixé pour la cristallisation des moyens soulevés devant le juge saisi en premier ressort. En vertu du second, les parties ne peuvent plus invoquer de moyens nouveaux passé un délai de deux mois à compter de la communication aux parties du premier mémoire en défense.

Le juge des référés a relevé que la commune de Rasteau avait produit son mémoire en défense le 14 octobre 2022, avec consultation par l'autre partie le 17 octobre, que les moyens étaient

---

<sup>1</sup> Faisant suite au rejet, par une ordonnance de tri du 1<sup>er</sup> février, d'un premier référé suspension.

cristallisés deux mois plus tard et qu'ainsi un référé suspension ne pouvait être présenté le 7 février 2023.

Le juge des référés a également indiqué qu'aucun texte ni aucun principe général du droit n'impliquait que la médiation en cours emporte suspension provisoire de l'article L. 600-3 sur l'impossibilité de présenter un référé suspension après la cristallisation des moyens.

Le pourvoi de M. G..., outre un moyen de régularité qui manque en fait, soutient que le juge des référés a commis une erreur de droit. Il vous demande de juger que la médiation à l'initiative du juge a pour effet de reporter le délai de cristallisation des moyens et qu'ainsi un référé suspension peut être présenté contre une autorisation d'urbanisme tant que la médiation est ouverte.

1. Comme l'explique M. G..., l'articulation entre la médiation et l'article L. 600-3 n'a pas été pensée.

La médiation, telle qu'elle figure actuellement aux articles L. 213-1 et s. du code de justice administrative pour les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel<sup>2</sup>, est issue de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle (et du décret n° 2017-566 du 18 avril 2017 relatif à la médiation dans les litiges relevant de la compétence du juge administratif)<sup>3</sup>.

Le législateur a distingué entre la médiation à l'initiative des parties ou la médiation préalable obligatoire, qui a lieu avant la saisine du juge, et la médiation à l'initiative du juge, qui a lieu alors que le juge a été saisi du litige.

Ce n'est que pour les premières, antérieures à la saisine du juge, que des dispositions relatives au délai de recours et aux prescriptions ont été adoptées : le délai de recours contentieux est interrompu et les délais de prescription sont suspendus par la médiation ; ils recommencent à courir à compter de la fin de la médiation (L. 213-6 et L. 213-13).

Aucune disposition équivalente n'a en revanche été prévue pour la médiation à l'initiative du juge, notamment sur les délais d'instruction et de procédure. Au contraire, l'article R. 213-8 du code de justice administrative dispose qu'en aucun cas la médiation ne dessaisit le juge, qui peut prendre à tout moment les mesures d'instruction qui lui paraissent nécessaires<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> v. auparavant l'article L. 3 du code des tribunaux administratifs, issu de l'article 22 de loi n° 86-14 du 6 janvier 1986 fixant les règles garantissant l'indépendance des membres des tribunaux administratifs, sur la mission de conciliation des tribunaux administratifs, devenu l'article L. 211-4 du CJA, ainsi que l'article L. 771-3 (issu de l'ordonnance n° 2011-1540 du 16 novembre 2011 portant transposition de la directive 2008/52/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2008 sur certains aspects de la médiation en matière civile et commerciale) pour les différends transfrontaliers en dehors de toute mise en œuvre de prérogatives de puissance publique.

<sup>3</sup> v. Xavier Domino, « Innovations : la médiation et l'action collective en droit administratif », RFDA 2017, p. 19.

<sup>4</sup> Ce qui est la reprise de la règle applicable à la médiation en matière civile, v. art. 131-2 du code de procédure civile.

Ce qui ne présente pas de difficultés s'agissant de l'introduction d'un référé suspension pendant l'instance d'annulation, au cours de laquelle la situation d'urgence peut apparaître, car il n'y a en principe aucune condition de délai pour présenter un référé suspension.

De son côté, la disposition de l'article L. 600-3 du code de l'urbanisme qui limite la possibilité de présenter un référé suspension passée la cristallisation des moyens résulte de l'article 80 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, reprenant sur ce point une des propositions « pour un contentieux des autorisations d'urbanisme plus rapide et plus efficace » (janvier 2018).

Il s'agit d'une irrecevabilité opposée au référé suspension, qui est regardé comme présenté tardivement (6 octobre 2021, Mme M... et autres, n° 445733, B).

Couplée à la présomption d'urgence, cette disposition a pour but de faire juger le référé suspension dès le début de la phase contentieuse, afin de permettre au pétitionnaire d'apprécier les risques qu'il peut prendre à commencer les travaux, qu'il aura le plus souvent reporté du fait de l'introduction de la requête en annulation, sans attendre l'issue du litige au fond.

C'est très exactement cette portée que vous avez donnée à l'article L. 600-3 : ne pas ralentir de façon excessive la réalisation du projet autorisé par le permis (25 septembre 2019, Commune de Fosses, n°429680, aux Tables). Et vous n'avez pas renvoyé au Conseil constitutionnel une QPC dirigée contre cet article, en écartant comme n'étant pas sérieux le moyen sur l'atteinte au droit au recours effectif garanti par l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 (14 avril 2023, Mme X..., n° 460040, aux tables).

Précisons que l'article R. 600-5 sur la cristallisation des moyens prévoit que le président de la formation de jugement peut, à tout moment, fixer une nouvelle date de cristallisation des moyens lorsque le jugement de l'affaire le justifie. Vous avez au demeurant jugé qu'il doit y procéder dans le cas particulier où le moyen est fondé sur une circonstance de fait ou un élément de droit dont la partie concernée n'était pas en mesure de faire état avant l'expiration du délai de deux mois à compter de la communication aux parties du premier mémoire en défense et est susceptible d'exercer une influence sur le jugement de l'affaire (8 avril 2022, M. et Mme T..., n°442700, aux Tables). Il en résulte que l'échéance pour présenter le référé suspension peut être reportée ou même doit l'être dans l'hypothèse de la jurisprudence T....

En revanche, il n'a pas été envisagé par le législateur, lors de l'adoption de la loi ELAN ou depuis lors, de reporter cette échéance à raison de l'organisation d'une phase de médiation à l'initiative du juge. Il en résulte que lorsque le juge dirige les parties vers la médiation, la cristallisation peut intervenir pendant qu'elle se déroule et le requérant se verra fermer la porte du référé suspension.

2. Vous pourriez estimer, comme M. G..., qu'il convient, afin de contribuer au développement du recours à la médiation à l'initiative du juge en matière d'urbanisme, de la combiner avec l'article L. 600-3 en lui faisant produire des effets sur le recours au fond et en particulier sur la cristallisation des moyens.

*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*

La première piste envisagée par le pourvoi ne peut cependant être retenue. Elle repose sur ce qui serait l'« esprit » de la loi de modernisation de la justice de 2016 qui aurait entendu que la médiation soit, dans tous les cas, interruptive des délais et suspensive des prescriptions, mais qui ne l'a explicitement prévu que pour la médiation à l'initiative des parties car se posait la question du délai de recours, alors qu'elle n'avait pas besoin de le prévoir pour la médiation à l'initiative du juge, car la question du délai pour présenter, dans le contentieux des autorisations d'urbanisme, un référé suspension, ne se posait alors pas. Vous êtes invités à étendre l'effet interruptif des délais prévu pour la médiation à l'initiative des parties à la médiation à l'initiative du juge.

Cette extension, par la voie jurisprudentielle, ne nous paraît pas réalisable, car les problématiques posées par la conservation du délai de recours en cas de médiation avant la saisine du juge ne sont pas du tout équivalentes à la question des délais de procédure une fois le juge saisi. Et nous ne doutons pas que c'est tout à fait volontairement que le législateur a prévu une interruption du délai de recours contentieux dans le premier cas mais qu'il n'a pas prévu d'équivalent en matière d'instruction des affaires dans le second cas. Le pouvoir réglementaire a d'ailleurs pu, comme nous vous l'avons dit, prévoir au contraire que le juge peut, même pendant la médiation, prendre à tout moment les mesures d'instruction qui lui paraissent nécessaires.

L'autre piste suggérée paraît en revanche réalisable par une décision jurisprudentielle : elle consiste à juger qu'une ordonnance de médiation prise par le juge implique, par elle-même, le report de la date de cristallisation des moyens, qui interviendra à l'issue de la médiation ou au plus tard à l'expiration du délai de médiation s'il est prévu par l'ordonnance.

L'idée est séduisante, qui consiste à mettre entre parenthèses la procédure contentieuse le temps de la médiation, pour lui donner de meilleures chances de réussite en évitant que les parties bataillent parallèlement à coup de mémoires et de moyens. Aux objectifs de sécurité et de célérité qui justifient les dispositions de l'article L. 600-3 serait substituée la recherche d'un règlement amiable du litige, mais dès lors que la médiation à l'initiative du juge intervient après accord des parties, ce sont les parties qui auront accepté de faire primer cette dernière finalité.

3. Pour séduisante qu'elle puisse paraître nous n'adhérons cependant pas à cette solution.

D'abord, parce qu'il n'est pas intuitif d'ajouter des délais au mécanisme de l'article L. 600-3 alors qu'il a été précisément fait pour les accélérer.

Ensuite et surtout parce que faire produire des effets contentieux à la médiation irait à l'encontre de la logique du mécanisme de l'article L. 600-3 et n'est pas nécessaire.

S'agissant de la cristallisation des moyens, elle a pour finalité de délimiter, assez tôt dans la procédure contentieuse, pour autant que le défendeur produise rapidement son mémoire, les questions en litige. La reporter du seul fait d'une médiation conduirait à entretenir le flou sur l'étendue de la contestation, ce qui ne présente pas d'utilité. Au contraire, on peut penser que la médiation organisée par le juge en cours d'instance pourra d'autant mieux se dérouler que les parties savent sur quoi elles doivent discuter, sans qu'il ne puisse y avoir de griefs cachés qui surgiraient au contentieux.

*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*

S'agissant ensuite du référé suspension, l'article L. 600-3 repose sur un équilibre à la fois très simple et très efficace : d'une part, l'urgence est présumée ; d'autre part, le référé doit être introduit au plus tard avant la cristallisation des moyens. Le référé doit donc être introduit dès le début de la phase contentieuse, du moins dans sa première partie, jusqu'à ce que le périmètre du litige soit fixé, ce qui sera toujours réalisable dès lors que le critère du commencement des travaux, qui caractérisait auparavant l'urgence (9 juin 2004, Epoux Z..., n° 265457, T. p. 821), a été abandonné au profit d'une urgence présumée. En l'espèce, M. G... a eu tort d'attendre le commencement des travaux pour engager son référé. Indépendamment de la médiation, il n'a en effet pas tenu compte de l'article L. 600-3.

Il n'y a pas de raison que la médiation provoque un décalage de ce point d'équilibre. Au contraire s'il y a une disposition qui, compte-tenu de sa finalité qui est d'apporter aux pétitionnaires des garanties sur la réalisation du projet autorisé et les risques qu'il peut prendre en commençant les travaux, doit ne pas être affectée par une médiation, c'est bien celle de l'article L. 600-3<sup>5</sup>.

Sachant que, de son côté, la médiation à l'initiative du juge, peut être proposée à tout moment par le juge : dès l'enregistrement de la requête, après la production du mémoire en défense ou encore plus tardivement dans le cours de l'instance. Elle aurait alors variablement un effet interruptif du délai de l'article L. 600-3, qui dépendrait du moment où le juge estime qu'une tentative de médiation est envisageable.

Mais si la médiation proposée en début d'instance devait, temporairement, tenir en échec l'article L. 600-3, le pétitionnaire, qui serait alors privé de cette garantie, aurait tout intérêt à refuser systématiquement la médiation, tandis qu'il n'est pas évident de penser qu'il y aurait plus intérêt alors qu'il peut commencer les travaux sans le risque d'un référé suspension. Ce qui n'encouragerait donc pas le recours à un règlement amiable du litige.

En outre, la prise en compte de la médiation n'est pas pour autant exclue : comme nous l'avons indiqué, le juge, dans le cadre de son pouvoir de conduite de l'instruction, peut, ainsi qu'il est prévu à l'article R. 600-5 du code de l'urbanisme, différer la cristallisation des moyens et donc d'autant l'échéance pour un référé suspension. A notre sens, rien n'interdit au juge de tenir compte d'une médiation en cours qu'il a provoquée pour décider, au cas par cas, compte-tenu notamment de la direction que prend cette médiation, de fixer une nouvelle date de cristallisation des moyens.

Mais nous n'envisageons pas que, systématiquement, la médiation décidée par le juge reporte la cristallisation des moyens et donc interrompe le délai de présentation du référé-suspension prévu à l'article L. 600-3 du code de l'urbanisme.

La réponse apportée par le JRTA de Nîmes est ainsi dépourvue de toute erreur de droit.

PCMNC Rejet du pourvoi

---

<sup>5</sup> v. aussi 17 avril 2023, Commune de Mérignac et Société Stade nautique Mérignac, n°s 468789, 468801, B.

*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*