

Référé suspension et maintien de la requête au fond par l'acceptation d'une médiation dans le délai d'un mois

Lire les conclusions de :

Jean-Simon Laval

Conclusions du rapporteur public

Lire les commentaires de :

Georgina Vincent Benard

La proposition de médiation, une obstruction au désistement d'office

DÉCISION DE JUSTICE

CAA Lyon, 1ère chambre – N° 20LY01383 – commune de Francheville – 11 octobre 2022 – C+ [↗](#)

INDEX

Mots-clés

Référé suspension, L. 521-1 du CJA, Désistement d'office, Médiation, Médiation à l'initiative du juge, L. 213-7 du CJA, R. 612-5-2 du CJA

Rubriques

Procédure

Résumé Conclusions du rapporteur public Note universitaire

Résumé

¹ Pour ne pas être réputé s'être désisté de sa requête à fin d'annulation ou de réformation, en application de l'article R. 612-5-2 du code de justice administrative (CJA), le requérant qui a présenté une demande de suspension sur le fondement de l'article L. 521-1 du CJA doit, si cette demande est rejetée au motif qu'il n'est pas fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision, confirmer le maintien de sa requête à fin d'annulation ou de réformation, dans un délai d'un mois à compter de la notification de l'ordonnance du juge des référés, sous réserve que cette notification l'informe de cette obligation et de ses conséquences et à moins qu'il n'exerce un pourvoi en cassation contre l'ordonnance du juge des référés.

² L'acceptation par le requérant, dans ce délai d'un mois, d'une médiation engagée par le juge sur le fondement des dispositions de l'article L. 213-7 du CJA vaut confirmation du maintien de la requête [1].

³ *68-01-01, Urbanisme et aménagement du territoire, Plans d'aménagement et d'urbanisme, POS et PLU*

NOTES

[1] [CE 24 juin 2022, n° 460898, B.](#)

Conclusions du rapporteur public

Jean-Simon Laval

rapporteur public à la cour administrative d'appel de Lyon

Autres ressources du même auteur



DOI : [10.35562/alyoda.8753](https://doi.org/10.35562/alyoda.8753)

Les faits et la procédure antérieure

¹ Vous êtes saisis par la commune de F. de la contestation du jugement du tribunal administratif de Lyon qui a annulé le permis de construire qu'elle a délivré le 25 mai 2018 à Mme L. et M. F. pour méconnaissance de l'article UE7 du PLU relatif aux limites séparatives. Les premiers juges ont estimé que ce vice n'était régularisable sur le fondement de l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme sans intégrer cependant le permis de construire modificatif intervenu le 4 novembre 2019.

La saisine de la Cour

² Nous ne pensons pas que ce permis de construire modificatif ait eu pour effet de régulariser les vices en cause de sorte que vous n'aurez pas directement à vous en saisir en application de l'article L. 600-5-2 du code de l'urbanisme puisqu'il porte sur la réfection du mur au Nord, les toitures et les façades et la pose d'un portillon.

³ D'ailleurs, il a été mis en œuvre avant que les premiers juges ne se prononcent et par suite il n'entre pas dans le cadre de l'application de la jurisprudence CE, Section, 15 février 2019, commune de Cogolin, n°401384, A ce qui peut expliquer que les premiers juges n'aient pas pensé annuler le permis de construire modificatif par voie de conséquence à supposer qu'ils en aient eu connaissance. Cependant, ce permis de construire modificatif n'a pas non plus pour effet de rendre inopérants les moyens dirigés contre le permis de construire initial qui ne ressortissent pas des modifications qu'il porte voyez CE, 24 avril 2019, n°417175. Tout au plus l'intervention de ce permis de construire modificatif permet-il de rendre inopérante l'argumentation relative à l'exécution des travaux qui est couverte par cet acte ; au demeurant cette argumentation est-elle encore inopérante en vertu de la jurisprudence de principe CE, 3 juin 2016, commune de Lamastre, n°342673, B.

⁴ Nous aurions pu vous épargner ces analyses liminaires purement juridiques car l'argumentation en la matière est infondée quoique fournie. On vous oppose autant qu'à la commune par la voie des intimés votre incompétence matérielle, mais cela ne vous retiendra pas.

⁵ En effet, si la commune de F. est en zone tendue le litige de première instance ne ressortit pas de la cassation selon l'article R. 811-1-1 du code de justice administrative dès lors qu'il n'apparaît pas que l'extension opérée relèverait de la réalisation de logements supplémentaires. Nous doutons, au demeurant, que la circonstance que la notice descriptive évoque une *extension, où se trouveront les pièces de vie* puissent permettre de considérer qu'il y ait création de logements supplémentaires, les pièces de vie pouvant être aussi bien rattachées aux logements existants.

⁶ Encore une fois selon la jurisprudence *commune de Lamastre* précitée les conditions d'exécution du permis de construire sont sans incidence sur sa légalité ce qui entraîne que vous n'avez pas à vous interroger sur l'usage futur des constructions. En outre, le CE juge que si les dispositions de l'article R. 811-1-1 du code de l'urbanisme sont « susceptibles de s'appliquer aux permis de construire autorisant la réalisation de travaux sur une construction existante, c'est à la condition que ces travaux aient pour objet la réalisation de logements supplémentaires » voyez [CE, 16 mai 2018, n°414777](#). Sont également susceptibles d'appel les litiges sur des travaux pour permettre « *l'extension d'une maison individuelle et la réalisation d'une terrasse* » voyez [CE, 27 décembre 2019, n°432058](#) ou plus proche de votre cas « *la surélévation et l'extension d'une maison individuelle* » [CE, 12 février 2020, n°431123](#) confirmé encore par [CE, 4 février 2021, n°439255](#).

La discussion

La régularité du jugement et la recevabilité de la demande de première instance

⁷ Nous ne quittons pas les chemins verdoyants de la pure analyse juridique puisque la commune s'y aventure également en soutenant que le tribunal administratif de Lyon a entaché son jugement d'irrégularité en refusant de prononcer un désistement d'office en application de l'article R. 612-5-2 du code de justice administrative, dès lors que les requérants n'ont pas confirmé leur requête dans le délai d'un mois à compter du rejet par ordonnance de leur demande de suspension en référé, le 21 mars 2019.

⁸ Le moyen est opérant car si la mise en œuvre du désistement d'office relève du pouvoir du juge, par conséquent en mésuser entache son office d'irrégularité. Les requérants de première instance avaient toutefois accepté une médiation à la demande de tribunal administratif de Lyon, selon l'article L. 213-7 du code de justice administrative, le 12 avril 2019 qui n'a pas abouti à une date que les parties ne vous indiquent pas sauf erreur. La commune considère que

l'introduction d'une procédure de médiation, contrairement à ce qu'a jugé le tribunal administratif de Lyon, n'exonérait pas les consorts P. de confirmer leur demande.

⁹ En première analyse cette argumentation paraît frappée au coin du bon sens : si une partie veut entrer dans un règlement amiable du litige c'est bien qu'elle entend clore le litige, les procédures amiables étant comme l'indique leur nom générique (MARD) alternative au règlement des différends. Mais cette apparence est surclassée par des considérations de bon usage du droit. Permettez-nous d'abord la coquetterie bien innocente d'une réflexion presque intuitive que portent les paroles du Sage dans le livre de la Voie et de la Vertu « ce qui est malléable l'emporte sur ce qui est dur » - Dao De Jing n°43 Laozi. La médiation, processus amiable, ne saurait avoir pour effet de rigidifier la procédure. D'ailleurs, c'est une modalité de règlement des litiges qui ne remet pas en cause la faculté d'exercer un recours pour excès de pouvoir puisque le renoncement n'intervient qu'à l'issue et dans la mesure de la conclusion de la médiation. Le texte prévoit ainsi que la médiation n'a pour effet que d'interrompre les délais de recours contentieux applicables au litige en vertu de l'article L. 213-6 du code de justice administrative. Il ne nous paraît aucunement incongru d'estimer que les délais imposés aux fins de confirmation doivent être assimilés à des délais de recours contentieux. D'ailleurs, il s'agit de délai francs comme les délais de recours contentieux voyez pour l'application de R. 612-5-1 CE, 24 octobre 2019, n°424812.

¹⁰ Pour autant, on comprend bien que la sévérité voulue par le code s'agissant de la confirmation de la requête qui vise à l'efficacité de la fonction de juger ne doit pas à l'inverse être mise en échec par les procédures para-juridictionnelle. Autant la procédure juridictionnelle ne saurait empêcher le règlement amiable des litiges au nom de la liberté des parties, autant les modalités de ce règlement amiable ne doit pas tenir retarder indéfiniment la procédure. La nécessaire conjonction des mesure d'instruction active comme le désistement d'office et de la liberté de médiation des parties est d'autant plus impérative quand l'un comme l'autre sont entre les mains du juge comme c'est le cas ici.

¹¹ Si vous reprenez le raisonnement traditionnel du « désistement, incompetence, non-lieu, irrecevabilité », qui préside à l'analyse du dossier dans un procès administratif, le désistement même d'office est une manière de revenir en amont à un stade préalable à l'instruction, il faut donc déterminer le moment où cette dernière doit être soit rapportée car devenue soit inutile soit reprise. La médiation, au contraire, révèle la volonté de vider le litige en aval, en lui faisant perdre sa quérulence. Si elle n'aboutit pas, la médiation qui est entre les mains des parties et confidentielle pour parvenir à ce résultat ne

doit pas perturber l'instruction. En cas d'échec de la médiation, l'instruction est donc simplement relancée à cette même date : Voyez par exemple [CAA Paris, 2 décembre 2019, n°19PA01967](#) .

12 Dans le cas qui vous intéresse, la médiation a été engagée entre les requérants de première instance (accord du 12 avril 2019) et les pétitionnaires (accord du 24 avril 2019).

13 Elle ne nous paraît pas opposable à la commune qui n'y a pas donné la main en réalité. Dans ces conditions, s'agissant d'un désistement d'office, il n'est pas totalement inconcevable que la contestation de la décision communale doive être confirmée sans qu'ait d'incidence l'accord passé, par ailleurs, entre les particuliers, à leur seule initiative.

14 Mais vous êtes ici devant une médiation ordonnée par le juge ce qui est une procédure selon nous spécifique.

15 a) Le juge ne peut, en effet, à la fois initier une médiation et dans le même temps constater un désistement d'office. Vous n'hésitez pas à censurer les erreurs liées à la confusion entre une procédure para-juridictionnelle de médiation et la procédure juridictionnelle : voyez à nos conclusions [CAA Lyon, 7 juillet 2022, 22LY00944](#), vous considérez, en effet, que la juridiction qui mène l'instruction doit assurer également la mise en état du dossier voyez également [CAA Lyon, 26 novembre 2018, n°17LY04255](#) et ne doit pas mésuser de ses pouvoirs [CAA Lyon, 12 octobre 2021, n°21LY00577](#). Vos collègues de Marseille sont encore plus exigeants qui exigent que la reprise de la procédure à l'issue de l'échéance d'une médiation soit suffisamment explicite voyez [CAA Marseille, 5 juillet 2021, n°21MA01625](#). Dans ces conditions, nous ne pensons pas que la commune puisse comme elle le tente devant vous par une sorte *d'action oblique* tirer des conséquences de ce que les autres parties aient engagé une médiation pour contraindre à peine d'irrégularité, le juge à constater un désistement d'office alors qu'elle ne participe pas, elle-même à la médiation, ce pouvoir relevant nous l'avons dit de l'office du juge.

16 b) Du point de vue du respect du contradictoire, il ne nous paraît pas possible d'inférer des conséquences aux fins de désistement d'office à l'encontre du requérant de ce qu'il aurait accepté de suspendre l'instance en vue de trouver une voie amiable dont le seul succès conditionnerait son désistement volontaire. Sinon ce serait faire d'une voie de souplesse celle de la médiation un facteur de rigidité de la procédure. Dans l'exercice de leur office les premiers juges n'étaient pas tenus de constater un désistement d'office en estimant que la médiation n'aurait pas conservé en état l'instance pendant devant eux, ce qui est précisément la justification de la médiation, tant il est vrai que, faute de litige, il n'est pas besoin, de le régler de manière amiable. On ne peut retourner la médiation contre celui qui s'y prête.

17 Et cela d'autant moins que la médiation, par principe interruptive a été engagée par le juge lui-même comme ici en application de l'article L. 213-7 du code de justice administrative. Or aucun élément ne vient vous indiquer ce qu'il en a été de la médiation en définitive, même si on comprend bien qu'elle a pas abouti à une date qui ne vous est pas indiquée, à compter de laquelle devaient reprendre les délais de procédure. Enfin il ne nous parait pas possible de privilégier la partie qui reste silencieuse sur la proposition la médiation par rapport aux parties qui l'acceptent ou à l'égard de la juridiction qui a engagé cette dernière.

18 Ainsi l'introduction d'une médiation lorsqu'elle est acceptée doit voir conservé son caractère interruptif à tout le moins lorsqu'elle est comme ici engagée par le juge. La seule possibilité pour la commune de voir reprendre les délais de la procédure contentieuse aurait été peut-être de s'opposer à la médiation de manière explicite et il n'apparait pas qu'elle l'ait fait.

19 Admettons toute de même que lorsqu'elle se prévaut de l'intervention d'un désistement d'office devant les premiers juges le 13 mai 2019 la commune soit regardée comme manifestant, ainsi, l'échec de la voie amiable. Elle serait donc regardée comme s'opposant à la médiation. Mais même dans ce cas, le désistement d'office n'avait pas à s'appliquer. En effet, les requérants de première instance disposaient à compter du 14 mai 2019 date de réception du courrier de la restauration du délai initial. Vous êtes dans un cas d'interruption, ce qui implique qu'un nouveau délai d'un mois est applicable voyez pour la restauration du délai initial par exemple [CE, 10 juin 2020, n°422471](#) jusqu'au 14 juin 2019. Si on compte au plus défavorable un mois à compter du rejet du référé, le 21 avril 2019.

20 Vous pourriez même être plus indulgent encore et rejoindre la position des premiers juges en considérant que l'acceptation du désistement a valeur de maintien des conclusions puisque ce qui justifie l'engagement de la médiation reste précisément le souci que faire cesser une action contentieuse qui reste pendante. Vous y verriez alors l'intention de maintenir la requête. Certes la volonté de médier pourrait être regardé comme introduisant en ce sens une ambiguïté à l'inverse de ce qu'exige la jurisprudence voyez [CE, 24 juin 2022, n°460898](#) . Mais les conclusions de Mme Sirinelli sous cette décision préconisent d'écarter tout formalisme, il suffit *donc que soit formulée de manière claire l'intention de poursuivre l'instance au fond (...)*. Il est vrai que notre éminente homologue proposait aux chambres réunies *de juger que, même s'il ne procède pas à la confirmation explicite du maintien de sa requête, la réitération par le requérant de ses conclusions dans un nouveau mémoire remplit l'exigence posée par l'article R. 612-5-2 du CJA* ce qui n'est pas votre cas d'espèce. Mais il ne nous parait pas inaccessible au raisonnement de considérer que l'accord sur une

médiation vaut également poursuite de la requête du moins dans un premier temps. Vous nous concéderez que de toute manière et dans les délais le courrier du 22 mai 2019 que nous avons évoqué adressé à la juridiction est tout à fait explicite quant au maintien de cette dernière. Le jugement n'est donc pas irrégulier.

21 Il ne l'est pas davantage dans l'application de l'article L. 600-5-1. L'imprécision opposée quant au motif sur lequel portait la possible régularisation ne nous paraît pas de nature à entacher d'irrégularité le jugement.

22 Il nous paraît à cet égard nécessaire de préciser l'office du juge, il est tenu de se prononcer sur une possible régularisation. La régularisation obéit aux pouvoirs propres du juge. En se fondant sur l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme, il examine nécessairement, selon la jurisprudence de principe CE, Section, 2 octobre 2020, n°438318, A le fondement de l'article L. 600-5. La même jurisprudence prévoit que le pétitionnaire n'est pas tenu par la proposition du juge. Ainsi le périmètre de la régularisation n'a pas à être défini de manière trop exigüe, ce qui est conforme aux textes comme à la jurisprudence puisque la seule limite à la régularisation réside dans ce qu'elle ne remet pas en cause la nature même du projet. Le pétitionnaire conserve totalement sa capacité de proposition et c'est en ne prenant pas en compte ces propositions que le juge entache sa décision d'une insuffisance de motivation voyez par exemple CE, 31 janvier 2022, n°439978. Le caractère contradictoire de la procédure ne nous paraît pas lié à la précision des modalités d'une éventuelle régularisation dont la conception définitive ne relève pas de l'office du juge. Lorsqu'il énonce les vices dont est entaché le permis de construire, le juge n'a donc pas nécessairement à entrer dans l'ensemble des énonciations de la règle qu'il déclare méconnue aux fins d'en voir corriger les vices. Ici, d'ailleurs c'est la règle générale de prospect qu'il déclare méconnue, écartant, par prétérition les règles particulières. Il est plus opérant au regard du contradictoire que ce dernier se développe non pas sur le vice lui-même dont l'analyse revient à l'instruction du recours mais sur la proposition émanant du pétitionnaire. Le débat relève, au demeurant, à ce stade du bien-fondé de la mesure.

23 Le laconisme de l'appel à observations ne nous paraît donc pas irrégulier en tout état de cause, il n'a aucunement limité le débat sur l'éventuelle régularisation.

24 A ce titre, la commune reproche aux premiers juges de n'avoir pas répondu à l'ensemble des arguments relatifs à la régularisation, mais comme nous venons de l'indiquer nous estimons que cette question relève du bien-fondé du jugement, dès lors que les premiers juges ont

correctement motivé les raisons pour lesquelles ils estimaient que la régularisation n'était pas possible, y compris en prenant en compte l'intervention postérieure du PLU métropolitain.

25

Nous ne pensons pas que les requérants de première instance aient été dépourvu d'intérêt à agir, non plus. Vous censurez la logique qui voudrait que l'intérêt à agir ne puisse être invoqué par le voisin immédiat à l'égard d'une implantation déjà existante même en cas de nuisances relatives réduites voyez [CAA Lyon, 15 janvier 2021, n°18LY04210](#). Ici il s'agit d'ailleurs d'une extension qui opère par une plus grande densification des bâtiments et une élévation, ce dont se plaignent les requérants de première instance. Nous n'avons aucun doute sur l'intérêt à agir.

La solution

26

Nous avons consacré de longues minutes à l'analyse de l'argumentation et nous en venons à l'examen du bien-fondé. Nous vous proposons d'inverser la solution des premiers juges quant à la régularisation.

27

Nous pensons effectivement que l'analyse menée par les premiers juges est erronée. Ils tirent argument de ce que le PLU métropolitain reprend les dispositions applicables en matière de limite séparatives que le Plu antérieur pour en conclure que le projet ne peut être régularisé en l'état. Cependant la jurisprudence prévoit qu'un « *vice entachant le bien-fondé de l'autorisation d'urbanisme est susceptible d'être régularisé, même si cette régularisation implique de revoir l'économie générale du projet en cause, dès lors que a) les règles d'urbanisme en vigueur à la date à laquelle le juge statue permettent une mesure de régularisation b) qui n'implique pas d'apporter à ce projet un bouleversement tel qu'il en changerait la nature même* ». Voyez [CE, 2 octobre 2020, n°430818](#). Pour l'application des mesures de régularisation on doit analyser les vices de fond au regard des dispositions qui sont applicables à la date ou sera mis en œuvre le permis de construire modificatif / rapp. de la jurisprudence [CE 3 juin 2020, n°420736](#) compte tenu des droits antérieurs conservés au titre du permis de construire initial sur les éléments non remis en cause par le nouveau document d'urbanisme : Voyez [CE, 17 mars 2021, n°436073](#).

28

Mais ces droits antérieurs ne sauraient concerner que des dispositions légales et ne peuvent valider par avance une méconnaissance des règles de prospect nonobstant le caractère atypique des parcelles dont se prévaut la commune. Si la règle particulière fixée par l'article 7.3.2.2 permet de s'exonérer du respect d'un retrait d'une distance minimale de 4 m dans le cas des *aménagement, surélévation ou extension d'une construction existante implantée différemment de la règle définie aux articles 7.3.1 et*

7.3.2.1 (...) dans le respect d'une harmonie d'ensemble de la construction il ne nous semble pas, en revanche, que vous soyez dans le cas des autres exemptions pour un terrain d'assiette d' une configuration irrégulière ou atypique, une topographie accidentée, une situation en décalage altimétrique par rapport au niveau de la voie, ou une localisation au contact de plusieurs voies ou limites de référence (terrain d'angle notamment...) qui permette d'adapter le projet en vue de son insertion dans le site. Pas d'avantage dans le cas d'une organisation urbaine particulière ni dans celui d'une construction en contiguïté avec une autre construction située sur un terrain voisin.

29 La règle particulière applicable nous semble donc celle de l'extension d'une construction existante et elle doit s'analyser à l'égard de cette dernière.

30 Or si vous pourriez n'être pas convaincus par la position des intimés qui estiment que la construction était déjà irrégulière au départ comme implantée en deçà du retrait de 4 m, dans tous les cas de figure la construction directe des extensions, d'abord au niveau des limites séparatives Et puis en prolongation et en extension sur les limites séparatives Nord ne nous parait pas relever d'une harmonie d'ensemble de la construction. Admettons, que la construction initiale relève des constructions *implantées différemment de la règle*, cela ne permet pas d'en déduire cependant qu'il faudrait continuer de construire suivant les mêmes errements et non pas tenter de rendre plus conforme la construction aux règles applicables comme le requièrent les dispositions générales du règlement. La construction initiale comporte un bâtiment principal dont l'élévation est sans commune mesure avec celle des extensions mises en œuvre postérieurement, à fortiori celles proposées dans votre litige. Le projet n'est en rien plus conforme aux règles d'urbanisme alors applicables mais aurait pour effet pourrait-on penser plutôt de les aggraver : Voyez CE, 17 janvier 1990, n°72070. Elles diffèrent d'ailleurs nettement à nos yeux en terme de couverture s'agissant des matériaux et des pentes de toiture. Nous pensons donc que le vice est bien constitué et que si l'extension des constructions n'est pas exclue par le PLU antérieur comme par le PLU métropolitain désormais applicable, elle ne peut déroger aux règles de prospect que si elle reste limitée dans le cadre de l'harmonie d'ensemble de la construction. La commune n'est, selon nous, pas fondée à soutenir que le tribunal administratif de Lyon aurait à tort relevé le vice tiré de la méconnaissance de l'article UE7.

31 Mais si comme nous vous le proposons, vous engagez une régularisation comme vous l'avez indiqué aux parties, il vous faut vérifier que les autres vices allégués ne sont pas fondés.

32 L'argumentation de première instance sur l'emprise au sol n'est pas reprise qui, du reste, reprochait au projet ne pas justifier du respect d'un coefficient de 30 % au sens de l'article UE9 du PLU. La formulation nous paraît un peu spécieuse, qui revient, à obliger à justifier de la régularité d'un vice seulement éventuel sans le caractériser alors que rien n'indique que la commune aurait été dépourvue de la faculté de contrôler l'existence de ce vice. Quoiqu'il en soit le terrain est de 1407 m² et la construction n'atteint pas selon nous le niveau de 30 % de cette surface puisqu'elle couvre une superficie de 422 m². Nous l'avons vu plus haut les conditions de réalisation des travaux est sans incidence sur la légalité du permis de construire. Vous pourrez donc écarter les autres vices invoqués dans le cadre de votre office de juge de la régularisation.

33 Reste donc uniquement la régularisation du vice que vous confirmerez, si vous nous suivez, lié à la méconnaissance de l'article UE7 du PLU s'agissant des règles de prospect.

34 Vous le savez la limite à la régularisation réside uniquement dans ce qu'elle ne remette pas en cause la nature même du projet. Il n'est donc pas d'en rester sur le projet tel qu'il était défini au départ, le rapporteur public dans ses conclusions sous la jurisprudence CE, 2 octobre 2020, n°438318, A indiquait même que la limite relevait de tel cas qui autoriserait la transformation d'une villa en immeuble collectif. En effet, ce n'est pas un changement de l'économie générale du projet qui fait obstacle à la régularisation comme l'ont pensé vos collègues « *Un vice entachant le bien-fondé de l'autorisation d'urbanisme est susceptible d'être régularisé en vertu de l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme, même si cette régularisation implique de revoir l'économie générale du projet en cause, dès lors que les règles d'urbanisme en vigueur à la date à laquelle le juge statue permettent une mesure de régularisation qui n'implique pas d'apporter à ce projet un bouleversement tel qu'il en changerait la nature même.* » voyez CE, 17 mars 2021, n°436073.

35 Rien ne fait obstacle à ce que soit prévue ici une extension plus mesurée respectant les limites séparatives ou encore et à l'inverse respectant l'harmonie d'ensemble de la construction par exemple en continuité directe du bâti existant via une extension en profondeur comme le propose la commune, pourvu, en revanche, qu'elle respecte l'harmonie d'ensemble ou le cas échéant en faisant valoir la spécificité du terrain en application des nouvelles règles du PLU selon la jurisprudence du CE, 7 mars 2018, N°404079. Vous êtes également en situation d'arbitrer entre l'application de l'article L. 600-5-1 du code de l'urbanisme et celle de l'article L. 600-5 du même code dont se prévaut à titre subsidiaire la commune uniquement pour la partie de l'extension la plus proche de la construction existante qui est divisible.

36

Il vous a été produit récemment un permis de construire modificatif du 4 novembre 2019 pensons-nous dans cette optique de régularisation. Dans ce cadre vous vous prononcer sous l'empire de l'article L. 600-5-2 du code de l'urbanisme dans la logique de la jurisprudence CE, Section, commune de Cogolin, 15 février 2019, n°401384, A qui voit le juge d'appel se prononcer sur le permis de construire attaquée initialement *en prenant en compte les mesures prises le cas échéant en vue de régulariser ces vices et en se prononçant sur leur légalité si elle est contestée* Vous jugez également que la délivrance d'un tel permis de construire est susceptible d'acter une régularisation tenant compte de l'évolution des nouvelles règles d'urbanisme dans le fil de la jurisprudence du 7 mars 2018 précitée, voyez votre arrêt CAA Lyon, 28 janvier 2020, n°18LY01801. Mais nous ne pensons pas que ce projet respecte les règles de construction aux limites séparatives du nouveau PLU et particulièrement pas compte tenu de la nette différence de hauteur entre la nouvelle construction et la maison initiale. Nous vous proposons donc de poursuivre dans la démarche de sursis à statuer que vous avez engagée à l'égard des parties. Sans être lié par la notion d'économie générale du projet nous l'avons vu, nous estimons cependant, qu'il reste possible de laisser au pétitionnaire la possibilité de reformuler son projet sous le contrôle du juge plutôt que de limiter d'office ce dernier par le biais d'une annulation partielle suivant l'article L. 600-5 du code.

37

Par ces motifs, nous concluons à ce qu'il soit sursis à statuer en attente de régularisation sur le fondement de l'article L. 600-5-1 dans un délai de 4 mois, s'agissant du vice tiré de la méconnaissance des règles de construction en limites séparatives tout moyen et conclusions réservés jusqu'à la fin de l'instance.

Note universitaire

La proposition de médiation, une obstruction au désistement d'office

Georgina Vincent Benard

Doctorante en droit public à l'Université de Lille (CRDP, ERDP)

Autres ressources du même auteur



DOI : [10.35562/alyoda.8849](https://doi.org/10.35562/alyoda.8849)

¹ La proposition de médiation formulée par le juge après un rejet de référé - suspension induit des conséquences sur le désistement d'office. L'arrêt de la cour administrative d'appel de Lyon à propos d'un contentieux d'urbanisme répond à la question de l'adéquation entre la proposition de médiation et le prononcé d'un désistement d'office. Le fait d'accepter une médiation dans le délai d'un mois qui suit le rejet d'une demande de suspension vaut maintien de la requête au fond.

² Les autorisations d'urbanisme sont un terreau favorable aux questions contentieuses délicates, liées à un trio d'acteurs : le demandeur, le voisinage et la commune. Dès lors, le contentieux administratif de l'urbanisme traduit la recherche d'un équilibre entre le développement de la construction et le droit au recours (pour reprendre les termes des travaux de la commission du président Daniel Labetoulle en 2013 « Construction et droit au recours : pour un meilleur équilibre. »). Tel est le cas dans l'arrêt à commenter. Dans cette affaire, les points débattus sont multiples, nous retenons uniquement la question procédurale, qui constitue l'apport majeur de l'arrêt. À l'origine du dossier, deux administrés sollicitent le 25 mai 2018, auprès du maire de Francheville, la délivrance d'un permis de construire en vue de l'extension de leur maison individuelle. Un arrêté du 25 juillet 2018 accorde le permis. Les voisins immédiats du projet contestent cette décision par un recours gracieux pour violation du règlement métropolitain. La commune rejette leur recours par décision du 12 octobre 2018. Ils déposent une requête en annulation puis une requête distincte en référé-suspension, en application de l'article L. 521-1 du CJA. Par une ordonnance n° 1901622 du 21 mars 2019, le juge des référés du tribunal administratif de Lyon rejette la demande de suspension de l'arrêté de permis de construire au motif qu'aucun moyen n'est, en l'état de l'instruction, de nature à créer un doute sérieux quant à la légalité de cette décision.

³ Sur le fond, le tribunal administratif de Lyon, par jugement n° 1808209 du 27 février 2020 fait droit à la demande des requérants et annule le permis. La commune de Francheville relève appel de ce

jugement en utilisant le moyen de procédure de désistement d'office en application de l'article R. 612-5-2 du code de justice administrative. En effet, depuis le 1er octobre 2018, un mécanisme de continuité contentieuse entre le référé-suspension et la requête au fond a été établi. Le principe demeure le suivant : après un référé suspension perdu faute de moyen sérieux, le requérant devra expressément confirmer sa requête au fond. A défaut, celui-ci est réputé s'être désisté, instaurant « une sorte de présomption irréfragable qu'il a abandonné l'instance », pour reprendre l'analyse du premier conseiller à la cour administrative d'appel de Lyon, François Xavier Pin (AJDA 2023, p. 62). Dans le cas d'espèce, le litige se montre remarquable en raison de la proposition du juge administratif d'une médiation après le rejet du référé-suspension, proposition rapidement acceptée par les parties.

⁴ Ainsi, la cour devait statuer sur la question de savoir si l'acceptation de la proposition de médiation vaut confirmation ou non de la requête au fond. Par un arrêt du 11 octobre 2022, elle pose le principe suivant : l'acceptation par le requérant, dans le délai d'un mois après la notification de l'ordonnance de rejet du référé-suspension, d'une médiation sur le fondement des dispositions de l'article L. 213-7 du code de justice administrative vaut confirmation du maintien de la requête au fond.

⁵ Cette solution nous amène à analyser les conséquences de l'entrée en médiation après un rejet d'une demande de suspension. Du côté du requérant, il voit sa requête au fond maintenue (I). Quant au juge administratif, sa proposition de médiation le prive du pouvoir de prononcer un désistement d'office (II).

I- L'entrée en médiation comme garantie du maintien de la requête au fond

⁶ Le référé-suspension apparaît quasiment comme la procédure de droit commun en matière d'urbanisme tant il est rare qu'un recours en annulation dirigé contre une décision de permis de construire, comme en l'espèce, ne soit pas assortie d'une demande de suspension d'exécution présentée sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative (cf. R. Bonnefont, « Le référé-suspension, l'exemple de l'urbanisme », AJCT 2017, p. 75).

⁷ L'article R. 612-5-2 du code de justice administrative, issu du décret n° 2018-817 du 17 juillet 2018, impose au requérant d'affirmer expressément le maintien de sa demande en annulation dans le délai d'un mois suivant la notification de l'ordonnance de rejet, sauf recours en cassation dans les quinze jours. En janvier 2018, le rapport remis par le groupe de travail présidé par Madame Christine Maugué « Propositions pour un contentieux des autorisations

d'urbanisme plus rapide et plus efficace » avait préparé les esprits à cette évolution du contentieux de l'urbanisme. Elle est fortement contestable en tant que mesure attentatoire au droit de recours (cf. Benjamin Hachem, « Commentaires critiques du décret du 17 juillet 2018 portant modification du code de justice administrative et du code de l'urbanisme », JCP A., 30 juillet 2018, 637). En effet, la conséquence directe est le prononcé d'un désistement d'office à défaut de confirmation. Le juge administratif rejette la requête sans procéder à l'examen de son bien-fondé. La clôture de l'instance se transforme ainsi en expédition express. Pourtant, comme l'indique Paul Cassia (consulter le billet sur son blog : La loi ELAN et les recours abusifs contre les permis de construire, 12 juin 2018), le rejet d'une demande de suspension ne doit pas constituer un indice de ce que décidera la formation collégiale saisie de la demande d'annulation pour excès de pouvoir. Laisser à penser que le faible taux succès de la requête au fond après un rejet de la demande en référé justifierait la règle du désistement d'office n'est pas acceptable au regard de l'orthodoxie juridique.

⁸ Reste que le juge a su depuis quelques mois faire preuve d'un peu de compréhension en acceptant d'autres preuves claires de l'intention de poursuivre le combat pour le requérant débouté et qui n'aurait pas expressément confirmé son recours. Le Conseil d'État, dans un arrêt du 24 juin 2022, ([CE, 24 juin 2022, n° 460898, à mentionner aux tables du recueil Lebon](#)) a admis que si le requérant produit, dans le délai d'un mois, un nouveau mémoire au soutien de sa requête à fin d'annulation ou de réformation, ce mémoire vaut confirmation du maintien de cette requête. Dans la même veine, la cour lyonnaise témoigne du même pragmatisme afin de faire bénéficier aux requérants de l'examen de leur requête principale. En effet, elle prend acte de la proposition de médiation intervenue avant le délai d'un mois, et précise que cela « traduit, sans ambiguïté, le maintien de leur requête à fin d'annulation. Dans ces conditions, en ne prononçant pas le désistement d'office des époux I., le tribunal n'a entaché son jugement d'aucune irrégularité ». La cour ne remet donc pas en cause le jugement du tribunal administratif de Lyon pour ne pas avoir constaté de désistement d'office et écarte le moyen soulevé par la commune appelante.

⁹ Ainsi, l'acceptation de la proposition de médiation, dans le délai d'un mois après le rejet d'une demande de suspension, vaut implicitement et nécessairement confirmation de la requête au fond. Cette solution affecte notoirement l'office du juge administratif.

II- La proposition de médiation comme obstacle au désistement d'office

¹⁰ Par ordonnance du 21 mars 2019, le tribunal administratif de Lyon rejette la demande de suspension en référé pour défaut de doute sérieux sur la légalité de l'arrêté de permis de construire. Puis, le 9 avril 2019, il saisit les parties d'une proposition de médiation, sur le fondement de l'article L. 213-7 du code de justice administrative. Judicieusement, derrière les moyens juridiques avancés par les requérants, se cache souvent une crainte, une guerre entre voisins, propice à la résolution amiable via une médiation. Par suite, elles acceptent l'entrée en médiation. Une question immédiate en découle : Quelle est l'incidence de cette entrée en médiation, qui ne met pas fin à l'instance en cours, sur le désistement d'office ?

¹¹ Le désistement d'office, sous couvert de bonne administration de la justice, sert à désencombrer le rôle des juridictions des requêtes dont leurs auteurs se désintéressent de leur litige (cf. Florian Poulet, « Les rejets avant examen », RFDA 2019, p. 676). La logique productiviste reste indéniablement de mise. Comme indiqué précédemment, la règle de base est le prononcé du désistement d'office en cas de non confirmation expresse de la requête. Toutefois, l'introduction de la médiation au sein de la justice administrative change cette donne. La proposition de médiation entre le pétitionnaire et le requérant initiée par le juge administratif remet en cause le prononcé du désistement d'office.

¹² Précisément, le juge administratif se voit confronter à une impasse contentieuse. De front, coexistent la fonction de gestion d'un litige avec la proposition de médiation et le pouvoir juridictionnel de prononcer un désistement d'office. Cet arrêt met en perspective la question de l'articulation de ces deux offices. Par sa solution, la cour lyonnaise répond en faveur de la médiation. Deux arguments pèsent dans la balance. En premier argument, la médiation offre d'établir sociologiquement une rupture épistémologique. Plutôt que de partir du litige, le processus part des acteurs du conflit, ici de voisinage. Le juge administratif, en choisissant de proposer une médiation, fait confiance aux parties pour aller jusqu'au bout de la démarche de résolution du litige. Ce présupposé comprend aussi le droit d'accès au juge en cas d'échec de la médiation. Le maintien de la requête est donc par essence implicite. En deuxième argument, comme le souligne le rapporteur public Jean Simon Laval, il n'est pas concevable qu'un requérant, en l'occurrence la commune, tiers impliqué dans le litige, puisse utiliser le prétexte de l'engagement d'une médiation pour obliger le juge à se désister d'office. Cela porterait une atteinte injustifiée au droit d'exercer un recours juridictionnel, reconnu comme liberté fondamentale (ordonnance du juge des référés du 13 mars 2006, n° 291118, M. F. B. et association de défense des usagers des autoroutes publiques de France, recueil

Lebon aux Tables.). De la sorte, la proposition de médiation constitue non seulement un obstacle au prononcé d'un désistement d'office mais aussi un frein à une gestion rationalisée des requêtes.

13

Par ailleurs, une question incidente se pose après examen attentif des faits de l'arrêt : Qui désigne les participants à la médiation ? Le médiateur ou le juge ? En l'espèce, la commune n'a manifestement pas été associée au processus alors que le litige démarre de la décision qu'elle a prise. Toutefois, elle ne s'y est pas opposée officiellement mais le pouvait-elle réellement puisque l'ordonnance de proposition de médiation est insusceptible de recours ? Le cadre juridique actuel de la médiation en matière administrative demeure sans conteste incomplet.

14

En résumé, l'intérêt premier de l'arrêt commenté est qu'il répond de manière limpide à l'impasse contentieuse soulevée par la proposition de médiation par le juge administratif face à un désistement d'office. Mais, par le déroulé des faits, l'affaire soulève aussi la question de la faiblesse du cadre juridique de ce processus.