

# La médiation en milieu urbain : un outil au service de la conception des projets

Encore trop souvent vus comme une contrainte supplémentaire par les acteurs de l'aménagement et de la construction, les différents outils de la participation du public peuvent, au contraire, être utilisés efficacement et positivement pour concevoir des projets mieux intégrés dans leur environnement. La Fédération des acteurs de la concertation citoyenne de France (FACC) a pour objectif de favoriser l'acculturation des professionnels de l'immobilier à la médiation urbaine.

Rencontre avec sa vice-présidente, Bérengère Joly.

## La Fédération des acteurs de la concertation citoyenne de France : une structure pour créer un pont entre les acteurs de la construction

L'un des objectifs de cette fédération est de créer un pont entre les différents acteurs : les professionnels de la concertation-médiation d'un côté et les maîtres d'ouvrage privés, notamment les promoteurs immobiliers, de l'autre.

Aujourd'hui, les procédures de participation du public, telles que la concertation, relèvent essentiellement de la sphère des acteurs publics et beaucoup moins de l'initiative des acteurs privés, auxquels sont souvent imposées les équipes de concertation, dans lesquelles on trouve entre autres des médiateurs.

Il s'agit d'apporter une diversité de profils de professionnels de la concertation pour s'adapter à la fois à la taille du projet mais aussi au profil

des maîtres d'ouvrage et des promoteurs qui s'engagent dans une concertation volontaire, pour en faire une démarche attractive, incitative et non plus obligatoire, imposée, subie.

La Fédération des acteurs de la concertation citoyenne de France (FACC) a donc vocation à réunir des professionnels de la concertation et différents collèges de maîtres d'ouvrage privés, promoteurs, ou publics comme les collectivités, des citoyens, mais aussi des personnes qualifiées engagées sur le thème de la concertation.

L'un de ses objectifs réside dans l'acculturation mutuelle par des échanges croisés des différents collèges d'acteurs.

### Virginie DESHAYES (VD) : Pourriez-vous nous donner une définition de la médiation en milieu urbain ?

**Bérengère Joly (BJ)**<sup>1</sup> : Nous n'avons pas, aujourd'hui, de définition juridique de la médiation urbaine.

<sup>1</sup> Bérengère Joly, par ailleurs directrice juridique de la Fédération des promoteurs immobiliers, est engagée à titre personnel dans la FACC.

Comme vous le relevez, Me David Richard, docteur en droit et avocat, a toutefois tenté d'en donner la définition suivante ; il s'agit d'un processus structuré dans lequel deux ou plusieurs parties à un litige lié à un projet urbain tentent volontairement de parvenir à un accord sur la résolution de leur différend avec l'aide d'un tiers neutre et impartial, le médiateur<sup>2</sup>.

### Virginie DESHAYES (VD) : La médiation est utilisée dans d'autres domaines, notamment en matière de conflits familiaux ; quelles sont les spécificités de la médiation en milieu urbain ?

**Bérengère Joly (BJ)** : Nous pouvons relever tout d'abord quelques similitudes : comme en matière familiale, la médiation en milieu urbain intervient généralement à l'occasion d'un changement ayant un fort impact sur les personnes et pouvant engendrer un différend qui traduit leurs inquiétudes et interrogations. Quel que soit le domaine, la dimension humaine de la médiation est importante.

La médiation urbaine a vocation à créer un espace de dialogue en dehors de toute contestation d'un projet qui opérera une modification d'un quartier pour ses usagers.

En revanche, contrairement à la médiation familiale, la médiation urbaine intervient en amont des projets, de manière préventive, alors qu'en milieu familial, elle intervient davantage à titre « curatif » lorsqu'un conflit s'est matérialisé.

La médiation urbaine présente également d'autres spécificités :

- un processus adapté à chaque situation : discussion collective, recours gracieux, etc.

<sup>2</sup> D. Richard, Médiation en développement urbain (MDU) : essai de définition, Constr. – Ubr. 2022, étude 9.

- une dimension multipartite impliquant de nombreux acteurs : voisins, associations, élus, etc.
- une dimension publique parce que le projet modifie un espace public.

### **VD : Existe-t-il des exemples pratiques de mise en œuvre de ce type de médiation ?**

**BJ :** Certains tribunaux proposent déjà des médiations dites administratives, souvent lorsqu'ils sont saisis d'un recours contentieux à l'encontre d'une autorisation d'urbanisme ou d'un refus d'autorisation. Cette médiation peut intervenir également dès le stade du recours gracieux.

Alors que la matière, touchant à la police administrative, peut apparaître comme un terrain peu propice à la médiation, les exemples existent et les résultats sont encourageants, parce que les échanges ne portent pas uniquement sur la légalité du projet mais aussi sur des aspects pratiques de sa conception et de sa mise en œuvre.

Ainsi, un recours contre une autorisation d'urbanisme est en réalité souvent un prétexte à un conflit de voisinage, qui devrait plutôt se placer sur le terrain des troubles anormaux du voisinage. La médiation a alors toute sa place pour régler ces litiges et ce d'autant que, depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2023, la saisine du juge n'est possible qu'après une tentative de règlement amiable du litige pour les troubles anormaux de voisinage, pouvant prendre la forme d'une médiation<sup>3</sup>.

Dans certaines hypothèses, le service instructeur d'une demande d'autorisation d'urbanisme sera amené à appliquer des dispositions d'urbanisme dites « permissives »<sup>4</sup> pouvant donner lieu à interprétation et donc à discussion.

Par exemple, un projet situé dans une zone d'aléa d'un plan de prévention du risque inondation (PPRI) pourra évoluer grâce à une médiation, au moyen d'un permis de construire modificatif, vers un mode de construction sur pilotis afin de ne pas entraver l'écoulement des eaux.

La médiation s'avère également adaptée aux projets soumis à l'avis de l'architecte des Bâtiments de France. Le tribunal administratif de Strasbourg a ainsi mené avec succès des médiations en 2018 et 2019 en l'y associant.

D'ailleurs, depuis le décret du 21 juin 2019 (n° 2019-624) pris en application de la loi Elan, le pétitionnaire peut faire appel à un médiateur dans le cadre d'un refus de permis de construire ou d'opposition à une déclaration préalable, fondé sur un avis défavorable de l'architecte des Bâtiments de France pour un projet de construction ou de travaux situé dans un site patrimonial remarquable ou aux abords d'un monument historique.

En outre, les adaptations mineures qui sont rendues nécessaires, en vertu de l'article L. 152-3 du Code de l'urbanisme, « par la nature du sol, la configuration des parcelles ou le caractère des constructions avoisinantes », peuvent être utilement le terrain d'une médiation.

Les services instructeurs n'ont pas forcément le réflexe d'y avoir recours, alors qu'au-delà de ces zones grises où la discussion a tout son intérêt, la médiation a le mérite de mettre les gens autour de la table et de créer un climat de confiance.

Enfin, en amont des projets, nous observons que la « médiation » s'invite dans les appels d'offres, comme l'illustre celui initié par la SPL La Fabrique de Bordeaux Métropole pour le projet urbain Bassens centre-bourg.

### **VD : Les opérations immobilières font déjà l'objet de différents modes de participation du public. Comment la médiation urbaine s'insère-t-elle dans les dispositifs existants ? Qu'apporte-t-elle de plus que les autres dispositifs de participation du public réglementés ?**

**BJ :** La médiation peut intervenir à différentes étapes d'un projet, en amont, au stade de discussions préalables en vue de projets de développement urbain, comme en aval, lors d'un recours gracieux contre une autorisation d'urbanisme.

Je la vois comme une compétence et un outil au service des différentes procédures de participation du public, aux côtés d'autres compétences comme la psychologie, la sociologie, l'anthropologie.

La médiation urbaine permet d'utiliser le savoir-faire d'un médiateur, professionnel formé, neutre et impartial, qui n'est ni la collectivité publique, ni le porteur de projet, permettant ainsi d'instaurer un climat de confiance pour mener un dialogue dans un cadre précis.

La médiation urbaine présente ainsi de nombreux intérêts et bénéfices pour les parties impliquées, y compris la collectivité accueillant le projet :

- Elle permet d'instaurer un dialogue entre les intérêts privés (promoteurs, propriétaires) et les intérêts collectifs (voisins, usagers, collectivité) autour d'un projet urbain. Elle offre ainsi une alternative au contentieux judiciaire, souvent long

3 Décret n° 2023-357 du 11 mai 2023 relatif à la tentative préalable obligatoire de médiation, de conciliation ou de procédure participative en matière civile, qui soumet à l'une de ces démarches amiables préalables les demandes de versement de somme ne dépassant pas 5 000 €, les troubles anormaux du voisinage, ainsi que les demandes relatives au bornage, au curage des fossés et canaux, aux distances de plantations ou d'élagage d'arbres (art. 750-1 C. proc. Civ.).

4 L'article R. 111-2 du Code de l'urbanisme dispose 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 (...) »

et parfois aléatoire ; mais sans porter atteinte aux droits légaux et réglementaires des parties.

- Elle s'adapte à la variété des situations et des enjeux, qu'il s'agisse d'un recours contre une autorisation d'urbanisme ou de discussions autour d'un projet plus large. Elle permet de prendre en compte la dimension multipartite et publique des projets urbains.
- Elle contribue à affiner la conception et la réalisation des projets par l'expression des besoins des parties prenantes et les fruits de l'écoute mutuelle.

Pour le porteur de projet, le dialogue en amont peut permettre de mieux faire connaître son métier et le cadre de son exercice mais aussi d'aborder les externalités positives, c'est-à-dire les apports positifs d'un projet pour le voisinage et le quartier (végétalisation, commerces de proximité, mixité fonctionnelle, etc.) et pas seulement les aspects négatifs d'un chantier et d'un nouveau bâtiment. Pour les usagers du quartier, c'est l'occasion de partager des connaissances sur le lieu d'implantation du projet et d'échanger avec le maître d'ouvrage sur les aspects pratiques du projet et sa mise en œuvre.

Ces échanges en amont paraissent d'autant plus prégnants que les projets doivent désormais intégrer une dimension environnementale et de sobriété foncière avec le ZAN, ce qui impliquera de construire en milieu contraint et déjà urbanisé ; sans parler des projets de développement des énergies renouvelables qui focalisent les crispations, comme le montre le contentieux des autorisations d'implantation d'éoliennes.

La médiation urbaine trouve tout son sens dans un tel contexte même si elle ne remplace pas le droit ; elle vient le compléter en offrant une approche au cas par cas, pour répondre au mieux aux besoins exprimés par les parties prenantes.

**VD : Certaines villes se sont inspirées de la charte de la participation du public élaborée par le ministère de la Transition écologique en 2016, pour contraindre les opérateurs à informer, consulter, voire concerter avec le public en amont de leurs projets ; qu'en pensez-vous ?**

**BJ :** Certains promoteurs immobiliers le voient comme une contrainte, d'autres au contraire s'inscrivent dans cette démarche, chacun se positionnant sans doute en fonction de ses expériences plus ou moins heureuses de cette étape d'un projet.

L'aboutissement d'une médiation dépend en effet de la manière dont les acteurs, y compris les opérateurs, se l'approprient. Une acculturation à cet outil est nécessaire pour être efficace.

**VD : Quelles sont les limites à la médiation urbaine ?**

**BJ :** La condition essentielle à une médiation est le consentement. Il faut que les participants acceptent de rentrer en médiation.

La médiation ne peut pas non plus fonctionner lorsqu'elle intervient trop « tard » et/ou qu'aucune marge de manœuvre ou zone de compromis n'est possible.

La médiation vise à mettre en place et définir collectivement le périmètre des discussions, dans lequel le porteur de projet pourra par exemple expliquer au public le cadre dans lequel s'inscrit le projet, comme les contraintes en termes de règles d'urbanisme, de construction, d'architecture patrimoniale, de programmation, etc., mais aussi en termes de bilan économique.

Une autre limite que l'on peut constater aujourd'hui tient à la posture des intervenants à une médiation : le public qui peut en profiter pour faire traîner inutilement les échanges et ralentir un projet, ou l'opérateur qui la voit comme une case de plus à cocher, induisant un coût et des délais supplémentaires.

Le recours à un tiers, extérieur et « déconnecté » du projet, comme un médiateur, doit permettre de créer un espace d'écoute mutuelle pour des échanges sincères. Le développement de la médiation en milieu urbain constitue l'opportunité d'acculturer les opérateurs à cette démarche, afin que ces derniers s'en emparent pour la mettre en œuvre de manière efficace en vue d'améliorer leurs projets, en tenant compte des attentes de leurs usagers et, idéalement, réduire les recours.

Si une telle démarche peut être perçue comme une source supplémentaire de délai et de coût en amont de l'autorisation du projet, parfois ils peuvent être compensés par la limitation du risque de recours ultérieur contre le projet envisagé par l'opérateur, lui évitant ainsi un contentieux long ou le versement d'indemnité transactionnelle. L'objectif collectif est que chaque partie prenante s'approprie et soutienne le projet, voire s'y projette, comme l'expriment parfois certains riverains lors de ces réunions.

**VD : Quel message souhaiteriez-vous adresser aux professionnels de l'immobilier à propos de la médiation urbaine ?**

**BJ :** Il ne faut pas avoir peur d'aller à la rencontre des autres pour faire tomber les préjugés et les crispations. Les professionnels de l'immobilier ne sont pas les seuls à redouter ces réunions.

À mes yeux, celui qui synthétise le plus l'esprit de la médiation est Montaigne avec cette fameuse formule : « Quand on me contrarie, on éveille mon attention, non pas ma colère. »