



HAL
open science

Homologation des transactions : le doute ne profite pas aux libéralités

Marie-Odile Diemer

► **To cite this version:**

Marie-Odile Diemer. Homologation des transactions : le doute ne profite pas aux libéralités. Revue Lexsociété, 2024, La Lettre du Tribunal administratif, 10.61953/lex.5411 . hal-04465171

HAL Id: hal-04465171

<https://hal.science/hal-04465171v1>

Submitted on 19 Feb 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - ShareAlike 4.0 International License



TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NICE

[La lettre du Tribunal Administratif n°54](#)

Homologation des transactions : le doute ne profite pas aux libéralités

Commentaire sur TA Nice, 27 septembre 2023,
n°2104672

MARIE ODILE DIEMER

Maitre de conférences

CERDACFF (EA n°7267) - Université Côte d'Azur

Résumé : La procédure d'homologation des transactions est suffisamment rare et exceptionnelle pour être signalée d'autant quand le juge la confronte à la prohibition des libéralités et au contentieux de la responsabilité. Un exemple en est donné dans ce jugement du tribunal administratif.

Mots clés : Transaction – Homologation – Libéralités – Ordre public – Modes amiables

La libéralité peut fonctionner comme un couperet à l'égard d'une personne privée. Ce fut le cas ici. De prévenu à requérant, en passant par partie à un protocole transactionnel, la succession pour Monsieur A des statuts contentieux ne lui a cependant pas permis d'obtenir satisfaction devant le juge administratif et d'obtenir l'indemnisation souhaitée.

La règle est acquise et consolidée dans la jurisprudence du juge administratif depuis des décennies. La prohibition des libéralités constitue en effet un des principes matriciels du droit public qui trouve particulièrement son application dans le champ des modes amiables. La doctrine l'a encore récemment étudiée en démontrant parfois les subtilités jurisprudentielles qui peuvent résulter de la délicate distinction entre la prohibition des libéralités et l'interdiction aux personnes publiques de payer une somme qu'elles ne doivent pas, notamment usitée le champ contractuel (voir notamment F. Brenet, « Interdiction des libéralités et contrats publics », *AJDA* 2023, p. 2046 ; J. Salenne-Bellet, « Les libéralités dans les contrats administratifs », *RFDA* 2023, p.461)

La complexité de la distinction n'est-elle pas uniquement doctrinale ? Peu ou prou il faudrait surtout comprendre que la protection des deniers publics empêche toute prodigalité de la part des collectivités publiques.

Si l'on réduisait ces réflexions doctrinales à ce constat, ce serait alors oublier ce que parfois en fait le juge. Le jugement du tribunal administratif permet justement de se plonger dans les méandres de l'homologation d'une transaction, et en l'occurrence du refus de l'homologation de cette dernière.

Sur le champ d'application matériel, la doctrine et les rapporteurs publics (*Je remercie à cet égard N. Beyls qui m'a communiqué les conclusions sur cette affaire*) n'ont de cesse de rappeler la généalogie jurisprudentielle du principe d'interdiction. Depuis la jurisprudence *Mergui* en passant par *l'avis l'Hay-les-Roses*, le juge administratif a fixé un repère : la prohibition des libéralités en miroir duquel s'impose le principe d'interdiction de payer une somme non due, peuvent conduire à l'absence d'homologation.

Pour les connaisseurs du droit jurisprudentiel de l'amiable, ces principes sont fixes.

Depuis l'introduction de l'article L. 213-4 du CJA qui encadre l'homologation dans le processus médiatif, il a d'ailleurs été reconnu que ces jurisprudences s'appliquaient également aux accords issus d'une médiation (CAA Bdx, 30 décembre 2019, n° 19BX03235 Bdx Métropole), ce qui était d'ailleurs le cas en l'espèce.

Si la procédure générale reste traditionnelle utilisée par le tribunal, la méthode peut surprendre. En effet, la manière dont la libéralité a été débusquée reste étonnante. Cette libéralité ne repose pas tant sur le montant incorporé dans l'accord transactionnel que sur le principe même d'une responsabilité de la personne publique que cherche à développer l'accord amiable. Ainsi constitué, il ne pouvait donc être que condamné.

C'est pourtant bien le juge administratif qui a proposé une médiation – mais médiation ne correspond en effet pas toujours à indemnisation – et qui avait annulé l'acte à l'origine du préjudice supposé du requérant. L'illégalité correspond-t-elle toujours à la responsabilité ?

Il faut alors se pencher sur les faits et la procédure pour mieux saisir les complexités du raisonnement du juge.

Le requérant avait en effet fait l'objet d'une suspension de permis pour six mois par arrêté préfectoral le 24 mai 2019 à la suite d'une infraction d'excès de vitesse. Le tribunal de police de Nice relaxe finalement l'intéressé des fins de poursuite le 5 octobre 2020. Celui-ci se tourne alors vers le tribunal une première fois pour faire annuler l'arrêté et ensuite pour obtenir une indemnisation de la part de l'État. Le tribunal soulève toutefois un moyen d'ordre public relatif à l'interdiction des personnes publiques de payer une somme qu'elle ne doit pas.

Les règles relatives à l'autorité de la chose jugée du pénal sur l'administratif sont acquises depuis longtemps : le Conseil d'État, applique constamment sa jurisprudence *Ministre de l'Intérieur c/ Dame Desamis* (CE, Ass. 8 janvier 1971) qui précise que « *si en principe, l'autorité de la chose jugée au pénal ne s'impose aux autorités et juridictions administratives qu'en ce qui concerne les*

constatations de fait que les juges répressifs ont retenues et qui sont le support nécessaire de leurs décisions, il en est autrement lorsque la légalité d'une décision administrative est subordonnée à la condition que les faits qui servent de fondement à cette décision constituent une infraction pénale ; dans cette dernière hypothèse, l'autorité de la chose jugée s'étend exceptionnellement à la qualification juridique donnée aux faits par le juge pénal».

Ce que le juge administratif traduit d'ailleurs en ces termes : « *Dans le cas où l'intéressé a été relaxé non au bénéfice du doute mais au motif qu'il n'a pas commis l'infraction, l'autorité de la chose jugée par la juridiction répressive impose au juge administratif d'en tirer les conséquences quant à l'absence de valeur probante des éléments retenus par le préfet* ».

En clair, les faits qui sont reconnus et actés par le juge pénal et qui fondent sa décision, ne peuvent ensuite plus faire l'objet d'une nouvelle interprétation que ce soit par l'autorité administrative que par le juge administratif.

Au-delà des formules jurisprudentielles renouvelées de nombreuses fois quant à la jurisprudence relative aux suspensions de permis (voir par exemple CE, 2 février 2011, 327760) c'est bien un texte qui prévoit que « *Les mesures administratives prévues aux articles L. 224-1 à L. 224-3 et L. 224-7 sont considérées comme non avenues en cas d'ordonnance de non-lieu ou de jugement de relaxe ou si la juridiction ne prononce pas effectivement de mesure restrictive du droit de conduire* » (article L. 224-9 du code de la route). Ce « non avenues » peut éventuellement aboutir à l'illégalité et donc à la responsabilité. Toutefois, cette affirmation peut se renverser. Ce fut le cas en l'espèce.

Le juge administratif précise effectivement que le juge pénal ne s'est pas prononcé sur la matérialité de l'infraction mais a relaxé l'intéressé aux fins de poursuite pour vice de procédure. Le juge administratif ne se sent donc plus lié par la décision pénale. L'autorité de la chose jugée se retrouve ainsi ajustée en fonction de la raison de la relaxe. Autorité de la chose jugée ne vaut donc pas si le jugement pénal n'est que basé sur la forme ou la procédure.

Le tribunal administratif en conclut ainsi que « *Ainsi, l'Etat n'a aucune obligation de réparer les préjudices prétendument subis par l'intéressé et aucune indemnisation n'est due sur ce point* ».

Le juge poursuit son syllogisme : s'il n'y a pas de responsabilité possible, il n'y a pas d'indemnisations possible et un accord transactionnel sur un montant d'indemnités se retrouve ainsi sans objet.

Le juge administratif le rattache alors à la règle et au moyen d'ordre public de l'interdiction pour une personne publique de payer une somme qu'elle ne doit pas. Fin de la démonstration pour le tribunal. Perplexité pour le lecteur.

Nous avons pourtant déjà eu des jurisprudences qui permettent de ne pas faire correspondre illégalité et responsabilité. En principe toute illégalité commise par l'administration constitue une faute susceptible d'engager la responsabilité de l'État (CE, 26 janvier 1973, Ville de Driancourt, n° 84768) mais des aménagements ont déjà été organisés par la jurisprudence notamment en exigeant un préjudice direct et certain (CE, 30 janvier 2013, n° 339918).

En l'espèce le tribunal administratif empêche totalement la reconnaissance de la responsabilité administrative.

Finalement le juge qui récupère le résultat de la médiation qu'il a lui-même initié se contredit-il ou cherche-t-il plutôt à discipliner ce mode amiable ? La médiation n'est en effet pas nécessairement dans une optique d'indemnisation mais peut également constituer une explication. Quel message est envoyé aux personnes publiques dans ce cas ? Que les parties n'ont pas intérêt à demander une homologation ou au contraire doivent-elles absolument le faire pour sauvegarder les deniers publics ?

En effet, il ne s'agissait donc pas seulement d'une somme que la personne publique ne devait pas mais d'une somme qu'elle ne devait *absolument pas*. Étions-nous alors en plein dans le champ d'application des principes de prohibition ou y étions-nous totalement étrangers ? Il serait presque à souhaiter que de telles décisions remontent jusqu'au Conseil d'État afin de redonner une nouvelle opportunité à la haute juridiction de se prononcer sur

l'étendue d'application de ces principes célèbres à la lumière de l'accord transactionnel et de la particularité des règles encadrant les suspensions de permis.