

Obser  
vatoire  
**SMACL**

des risques de la vie  
territoriale



# Transaction, médiation : le maire et les modes alternatifs de règlement des litiges



Obser  
vatoire  
**SMACL**

des risques de la vie  
territoriale



# La transaction en droit pénal



## Le rappel à l'ordre

● Lorsque des faits sont susceptibles de porter atteinte au bon ordre, à la sûreté, à la sécurité ou à la salubrité publiques, le maire ou son représentant peut procéder verbalement à l'endroit de leur auteur au rappel des dispositions qui s'imposent à celui-ci pour se conformer à l'ordre et à la tranquillité publics, le cas échéant en le convoquant en mairie.

● Le rappel à l'ordre d'un mineur intervient, sauf impossibilité, en présence de ses parents, de ses représentants légaux ou, à défaut, d'une personne exerçant une responsabilité éducative à l'égard de ce mineur.

● Il est recommandé de passer préalablement une convention avec le procureur de la République

[article L132-7 du code de la sécurité intérieure](#)

# Limites au rappel à l'ordre



- Quand le maire a connaissance d'un crime ou d'un délit, il est tenu d'en référer sans délai au procureur de la République et de transmettre à ce magistrat tous les renseignements, procès verbaux et actes qui y sont relatifs ;
- N'est plus possible quand une plainte a déjà été déposée et quand une procédure pénale est déjà engagée par les autorités judiciaires en réponse à une infraction pénale (crime, délit ou contravention).  
En cela le rappel à l'ordre doit être distingué du rappel à la loi qui relève de la compétence du procureur de la République (lequel peut préalablement à sa décision sur l'action publique, procéder au rappel auprès de l'auteur des faits des obligations résultant de la loi s'il lui apparaît qu'une telle mesure est susceptible d'assurer la réparation du dommage causé à la victime, de mettre fin au trouble résultant de l'infraction ou de contribuer au reclassement de l'auteur des faits).

## Liste des contraventions pour lesquelles le maire peut engager une procédure de transaction



● Concerne les contraventions que les agents de la police municipale sont habilités à constater par PV et qui cause un préjudice à un bien communal.

● Sont concernés :

– les destructions, dégradations et détériorations légères commises contre des biens appartenant à la commune (passible de 1500 euros d'amende, 3 ans de suspension du permis de conduire, TIG de 120 heures, confiscation...) ;

– l'abandon d'ordures, déchets, matériaux et autres objets dès lors que la ville prend en charge le nettoyage et l'enlèvement et que les faits ont été commis sur le domaine communal (passible de 150 euros d'amende) ;

– l'abandon d'épaves de véhicules ou d'ordures, déchets, matériaux et autres objets transportés dans un véhicule dès lors que la ville prend en charge le nettoyage et l'enlèvement et que les faits ont été commis sur le domaine communal (passible de 1500 euros d'amende + confiscation)

[Article 44-1 du code de procédure pénale](#)

[Article R635-1 du code pénal](#)

[Article R632-1 du code pénal](#)

[Article R635-8 du code pénal](#)

## Nature de la transaction



- Dans ce cas le maire peut, tant que l'action publique n'a pas été mise en mouvement, proposer au contrevenant (uniquement pour les personnes majeures) une transaction consistant en la réparation de ce préjudice ou en l'exécution, au profit de la commune, d'un travail non rémunéré pendant une durée maximale de trente heures.
- La transaction doit être acceptée par le contrevenant et homologuée, dans le premier cas (indemnisation) par le procureur, et dans le second (TIG), selon la nature de la contravention, par le juge du tribunal de police (contraventions de 5<sup>e</sup> classe) ou par le juge de la juridiction de proximité (contraventions des 4 premières classes).

## Formalisation de la transaction



- La proposition de transaction faite par le maire est adressée par lettre recommandée ou remise contre récépissé en double exemplaire au contrevenant dans un délai d'un mois à compter du procès-verbal constatant l'infraction.
- Si le contrevenant ne fait pas connaître sa réponse à la proposition de transaction dans les 15 jours (par retour d'un exemplaire signé de la transaction) il sera considéré comme ayant refusé la transaction et le procès-verbal de contravention sera alors transmis au procureur de la République. Il en est de même si le contrevenant refuse la proposition.

# Formalisme de la transaction



La proposition de transaction doit préciser :

- la nature des faits reprochés, leur qualification juridique ainsi que le montant de l'amende et les peines complémentaires encourus ;
- le montant de la réparation proposée et le délai dans lequel cette réparation devra être versée ;
- s'il y a lieu, le nombre d'heures de travail non rémunéré proposé et le délai dans lequel ce travail devra être exécuté, la nature du travail proposé et son lieu d'exécution ;
- le délai dans lequel le contrevenant devra faire connaître son acceptation ou son refus de la proposition de transaction ;
- la possibilité ouverte au contrevenant de se faire assister, à ses frais, d'un avocat avant de faire connaître sa décision ;
- les règles relatives à la transmission de la transaction pour homologation
- les conséquences d'un défaut de réponse dans les 15 jours à la proposition de transaction

# L'homologation de la transaction



- En cas d'acceptation de la proposition par le contrevenant, le maire transmet cette dernière au procureur de la République aux fins d'homologation par l'autorité judiciaire compétente, accompagnée des procès-verbaux de constatation de l'infraction.
- Lorsque la proposition de transaction consiste en l'exécution d'un travail non rémunéré, le procureur de la République transmet ces documents au juge du tribunal de police ou au juge de proximité compétent, accompagnés de ses réquisitions sur l'homologation.
- L'autorité judiciaire adresse au maire dans les meilleurs délais sa décision indiquant si elle homologue ou non la transaction.

# Communication de la décision de l'autorité judiciaire



- Si la proposition de transaction est homologuée, le maire adresse ou remet au contrevenant un document l'informant de cette homologation, en précisant le montant de la réparation à payer ou les modalités d'exécution du travail non rémunéré ainsi que **le délai** d'exécution de la transaction.
- Dans le cas contraire, le maire communique la décision de l'autorité judiciaire au contrevenant.

# Encadrement de la transaction sous forme de travail non rémunéré au profit de la commune



- Le travail non rémunéré est soumis aux prescriptions législatives et réglementaires relatives au travail de nuit, à l'hygiène, à la sécurité ainsi qu'au travail des femmes et des jeunes travailleurs.
- Lorsqu'un contrevenant exerce une activité salariée, la durée hebdomadaire cumulée de cette activité et du travail non rémunéré ne peut excéder de plus de douze heures la durée légale du travail.
- Avant d'exécuter le travail, le contrevenant se soumet à un examen médical pour rechercher s'il n'est pas atteint d'une affection dangereuse et s'assurer qu'il est médicalement apte au travail auquel le maire entend l'affecter.
- L'Etat répond du dommage ou de la part du dommage qui est causé à autrui par le contrevenant qui a accepté d'effectuer un travail rémunéré au profit de la commune.

[Article R15-33-65 du code de procédure pénale](#)

## Conséquences de la transaction ou d'une inexécution de celle-ci



- Les actes tendant à la mise en œuvre ou à l'exécution de la transaction sont interruptifs de la prescription de l'action publique.
- L'action publique est éteinte lorsque l'auteur de l'infraction a exécuté dans le délai imparti les obligations résultant pour lui de l'acceptation de la transaction.
- Si le contrevenant n'a pas exécuté ses obligations dans les délais impartis, le maire en informe le procureur de la République.  
L'action publique peut alors être reprise selon les formes classiques.

# Les limites à la transaction



- Ne s'applique pas aux mineurs.
- Suppose l'accord du contrevenant (ce qui suppose qu'il reconnaisse les faits qui lui sont reprochés) et une homologation par la justice.
- Ne peut pas s'appliquer si des poursuites contre le contrevenant ont déjà été engagées.
- Dispositif qui nécessite une certaine organisation. Un protocole entre le procureur de la République et les différents maires de son ressort doit être conclu afin de délimiter le champ de la transaction et vérifier sa cohérence avec les prérogatives de l'autorité judiciaire.

## Les alternatives aux poursuites pénales : rester dans le cadre légal !



● Relaxe d'un maire qui avait giflé un adolescent l'ayant insulté et menacé :  
«le geste du maire, mesuré et adapté aux circonstances de fait de l'espèce (...)  
était justifié en ce qu'il s'est avéré inoffensif et était une réponse adaptée à l'atteinte inacceptable portée à l'autorité de sa fonction»

[Cour d'appel de Douai, 10 octobre 2012, N° 12/01253](#)

● Condamnation d'un maire (1500 euros d'amende) pour violences en réunion avec préméditation sur personne vulnérable suivies d'une incapacité supérieure à huit jours et destruction de biens appartenant à autrui :  
il se devait «en sa qualité d'officier de police judiciaire, sous les yeux duquel se commettaient en flagrance les délits de violences volontaires et destruction de biens d'autrui, de mettre un terme aux infractions dont il était témoin»

[Cour d'appel de Rennes 18 septembre 2007](#)

# La distinction police administrative / police judiciaire

Les pouvoirs de police judiciaire :

● respecter le cadre légal !



● Condamnation d'élus et de commerçants qui avaient créé un comité de vigilance pour mettre un terme aux actes de vandalisme (dégradation des toilettes publiques, de jardins et de vitrines) commis sur la commune (800 habitants).

● Les élus sont condamnés pour séquestration illégale et pour violences volontaires avec préméditation : «l'accroissement du nombre des atteintes aux biens est regrettable mais on ne peut en aucun justifier la commission d'atteintes aux personnes et de délits aussi graves que la séquestration et les violences avec préméditation»

[Tribunal correctionnel de Poitiers 19 Août 2004\)](#)

Obser  
vatoire  
**SMACL**

des risques de la vie  
territoriale



# La médiation et la transaction dans les litiges qui relèvent de la compétence du juge administratif

# Le recours gracieux et hiérarchique



- Avant l'introduction d'un recours contentieux (saisine du juge), toute décision administrative peut faire l'objet d'un recours gracieux (on demande à la collectivité de revenir sur la décision prise) ou d'un recours hiérarchique (devant le préfet lorsque le maire exerce des compétences au nom de l'Etat) ([Article L411-2 du Code des relations entre le public et l'administration](#))
- Dans certains cas le recours administratif préalable est obligatoire
- Sauf exceptions, depuis loi n° 2013-1005 du 12 novembre 2013, le silence gardé par l'administration vaut accord (avant le principe était inverse). Parmi les nombreuses exceptions le silence gardé par l'administration à un recours administratif (gracieux, hiérarchique ou recours préalable obligatoire) vaut toujours rejet de la demande.

[Voir sur ce point la note de l'AMF du 16 décembre 2015](#)

# La médiation en droit administratif



- La médiation = tout processus structuré, quelle qu'en soit la dénomination, par lequel deux ou plusieurs parties tentent de parvenir à un accord en vue de la résolution amiable de leurs différends, avec l'aide d'un tiers, le médiateur, choisi par elles ou désigné, avec leur accord, par la juridiction.
- Le médiateur accomplit sa mission avec impartialité, compétence et diligence.
- Sauf accord contraire des parties, la médiation est soumise au principe de confidentialité. Les constatations du médiateur et les déclarations recueillies au cours de la médiation ne peuvent être divulguées aux tiers ni invoquées ou produites dans le cadre d'une instance juridictionnelle ou arbitrale sans l'accord des parties.



# La médiation en droit administratif



- L'accord auquel parviennent les parties ne peut porter atteinte à des droits dont elles n'ont pas la libre disposition.
- Si les parties le souhaitent la juridiction peut homologuer et donner force exécutoire à l'accord issu de la médiation
- Les parties peuvent aussi, en dehors de toute procédure juridictionnelle, organiser une mission de médiation et désigner la ou les personnes qui en sont chargées. Elles peuvent également, en dehors de toute procédure juridictionnelle, demander au président du tribunal administratif ou de la cour administrative d'appel territorialement compétent d'organiser une mission de médiation et de désigner la ou les personnes qui en sont chargées, ou lui demander de désigner la ou les personnes qui sont chargées d'une mission de médiation qu'elles ont elles-mêmes organisée.



[LOI n°2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice](#)  
[Articles L213-1 et suivants du code de la justice administrative](#)

# La médiation en droit administratif



- Lorsque le président de la juridiction ou son délégataire est chargé d'organiser la médiation il peut choisir de la confier à une personne extérieure à la juridiction, il détermine s'il y a lieu d'en prévoir la rémunération et fixe le montant de celle-ci. Si le médiateur est rémunéré, soit les parties sont d'accord pour savoir la part imputée à chaque protagoniste, soit le juge fixe cette répartition (en principe 50/50)
- Les délais de recours contentieux sont interrompus et les prescriptions sont suspendues à compter du jour où, après la survenance d'un différend, les parties conviennent de recourir à la médiation ou, à défaut d'écrit, à compter du jour de la première réunion de médiation. Ils recommencent à courir lorsqu'au moins l'une des parties ou le médiateur déclare que la médiation est terminée.

[LOI n°2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice](#)

[Articles L213-1 et suivants du code de la justice administrative](#)

# La médiation en droit administratif



- La médiation peut être confiée à une personne physique ou morale (qui a les compétences requises et une formation et une expérience de la médiation)
- La médiation ne peut être imposée par le juge mais le législateur peut prévoir l'organisation d'une médiation préalable obligatoire pour certains litiges (auquel cas la médiation est nécessairement gratuite)  
Ex : [Décret n° 2018-101 du 16 février 2018](#) portant expérimentation d'une procédure de médiation préalable obligatoire en matière de litiges de la fonction publique et de litiges sociaux (un arrêté doit déterminer les collectivités concernées par l'expérimentation lesquelles devront souscrire avant le 1<sup>er</sup> septembre 2018 une convention avec le CDG qui assurera la médiation au titre de sa mission de conseil juridique)
- La saisine d'un médiateur ne dessaisit pas le juge qui peut prendre à tout moment les mesures d'instruction nécessaires

[Article R231-1 et suivants du code de la justice administrative](#)  
[décret 2017- 566 du 18 avril 2017](#)

# La transaction est un contrat



- La transaction est un contrat (régé par les articles 2044 et suivants du code civil) par lequel les parties terminent une contestation née, ou préviennent une contestation à naître.
- Une circulaire du 6 avril 2011 encourage les administrations à y recourir chaque fois que leur responsabilité est clairement engagée. Outre un gain de temps et d'argent, une bonne transaction peut aussi contribuer à donner une bonne image de la collectivité.

[Articles 2044 et suivants du code civil](#)

[Circulaire du 6 avril 2011 relative au développement du recours à la transaction pour régler amiablement les conflits](#)

# La transaction se distingue de la de la médiation et de l'arbitrage



- La médiation est une procédure visant au règlement amiable d'un différend avant qu'une procédure juridictionnelle ne soit entamée ou menée à son terme / Une transaction peut intervenir en amont du procès mais également en cours de procédure y compris lors de l'exercice d'une voie de recours
- La médiation suppose l'intervention d'un tiers / La transaction pas nécessairement (les parties ont pu trouver un accord d'elle-même)
- L'arbitrage est également une procédure qui aboutit à faire trancher un litige en recourant à un tiers mais non pas au juge normalement compétent, mais à des juges privés.

## Capacité à conclure une transaction



- Les parties doivent avoir la capacité de disposer des objets compris dans la transaction (lorsque l'administration a affaire à une personne morale, elle doit vérifier si le représentant de celle-ci détient le pouvoir de transiger).
- Les établissements publics de l'Etat ne peuvent transiger qu'avec l'autorisation expresse du Premier ministre.
- L'assemblée délibérante de la collectivité doit autoriser l'exécutif à signer le protocole transactionnel et doit à ce titre se prononcer sur les éléments essentiels du contrat (exposé du litige, concessions réciproques).

Il est impératif d'associer l'assureur de la collectivité pour que la transaction lui soit opposable

### ● Il s'agit d'un contrat écrit

Il convient de transmettre la délibération du conseil municipal autorisant le maire à transiger avant la signature du protocole transactionnel (même si la signature de la transaction avant cette transmission n'entraîne plus depuis la décision du Conseil d'Etat, Ass., 28 décembre 2009, n° 304802, la nullité du contrat)

● La transaction ne peut pas inclure de clause de confidentialité sur les éléments essentiels de la transaction (objet du litige et nature des concessions réciproques). Une telle clause serait en effet incompatible avec les règles de fonctionnement des collectivités et entraverait l'exercice du contrôle de la légalité

(Réponse du 11 avril 2013 à la question écrite n° 04464 de M. Jean Louis Masson)

- Comme tout contrat, la transaction doit porter sur un objet licite.
- Ainsi une collectivité ne peut pas transiger par exemple pour :
  - aliéner une parcelle du domaine public ;
  - procéder à la délimitation du domaine public ;
  - déterminer l'étendue de ses pouvoirs de police ;
  - renoncer au paiement des intérêts moratoires exigibles.

## La transaction doit prévoir des concessions réciproques



- **En aucun cas la collectivité ne peut accorder des libéralités (ex : dédommager une victime alors que les conditions de mise en jeu de sa responsabilité ne sont pas réunies ou que la créance est prescrite).**
- **Chaque partie doit faire des concessions (lesquelles ne sont pas nécessairement de même ampleur mais doivent représenter un sacrifice réel et appréciable pour chacune des parties).**
- **Une partie peut renoncer à la réparation indemnitaire accordée par le juge contre l'engagement de l'autre partie d'accomplir elle-même les travaux que cette indemnité devait financer (CE, 30 octobre 1974, Rec. p. 525).**

## La transaction doit prévoir des concessions réciproques



- La règle des concessions réciproques ne signifie pas que la personne publique doit exiger de son cocontractant qu'il renonce à une partie de l'indemnisation qui lui est due, si le montant du dommage n'est pas contesté.
- Dans un tel cas, la personne publique trouve avantage à la conclusion d'une transaction, en obtenant, en échange du versement immédiat du montant non contesté de la réparation intégrale du préjudice, l'assurance que ne sera pas remise en cause ultérieurement l'indemnisation versée ainsi que la certitude de ne pas avoir à payer les frais et les délais d'un contentieux, économisant ainsi à tout le moins d'éventuels intérêts moratoires.

## La transaction doit prévoir des concessions réciproques



● A par exemple été jugé légal l'abandon de créance consenti par une collectivité au profit d'une entreprise (qui lui devait près de 400 000 euros) en échange de l'engagement de celle-ci de maintenir sur le site une moyenne d'au moins 80 salariés avec des pénalités de 100 000 euros par an où cette moyenne ne serait pas atteinte.

[Conseil d'Etat 11 juillet 2008 N° 287354](#)

- L'administration est juridiquement engagée, dès qu'elle adresse à la partie adverse une proposition écrite de transaction. Elle ne peut plus, après cet envoi, modifier son offre, sauf si celle-ci est refusée.
- Une fois signée la transaction a entre les parties l'autorité de la chose jugée (comme si le juge avait lui-même tranché le litige). Elle met fin au litige : il n'est plus possible d'engager ou de poursuivre une action contentieuse.
- La circonstance que la collectivité publique a dû procéder à l'indemnisation d'un préjudice, dont le montant a été établi dans le cadre d'un règlement amiable formalisé par une transaction, ne fait pas, par elle-même, obstacle à la possibilité pour la collectivité d'engager une action récursoire contre le responsable du dommage qui a commis une faute personnelle à l'origine de celui-ci.

## Homologation facultative de la transaction



Il est possible de demander une homologation au juge bien qu'elle ait l'autorité de la chose jugée sans intervention de ce dernier.

**Le Conseil d'Etat** (avis d'assemblée du CE du 6 décembre 2002, Syndicat intercommunal des établissements du second degré de L'Hay-les-Roses) **a admis la recevabilité d'une demande d'homologation présentée au juge administratif, y compris en dehors de toute instance juridictionnelle,**  
« dans l'intérêt général, lorsque la conclusion d'une transaction vise à remédier à une situation telle que celle créée par une annulation ou la constatation d'une illégalité qui ne peuvent donner lieu à régularisation ou lorsque son exécution se heurte à des difficultés particulières ».

# L'assurance personnelle de l'élu

Obser  
vatoire  
**SMACL**

## > Protection juridique

Les frais de défense inhérents à une mise en cause pénale commise dans l'exercice de votre mandat sont pris en charge. Vous pouvez choisir votre avocat en toute liberté.

## > Responsabilité personnelle

Sécurité élus couvre les dommages corporels, matériels et immatériels causés aux tiers, à la suite de fautes ou de négligences non intentionnelles commises dans l'exercice de votre mandat.

## > Indemnisation des dommages corporels

Si vous êtes victime de dommages corporels consécutifs à un accident dans l'exercice de votre mandat, SMACL Assurances prend en charge votre indemnisation quel que soit votre degré de responsabilité.

## > Interruption d'activité professionnelle

Vous devez interrompre votre activité professionnelle suite à un événement imprévisible survenu dans votre collectivité, SMACL Assurances vous verse une indemnité pour compenser votre perte de revenus.



### Sécurité élus

Votre protection juridique et votre assurance responsabilité personnelle à moins de 32 €\*.

[En savoir plus](#)

\* Voir conditions

# L'assurance personnelle de l'élu

Obser  
vatoire  
**SMACL**

- La cotisation doit être payée sur les deniers personnels de l'élu
- L'amende pénale reste toujours à la charge de la personne condamnée
- Chaque élu doit s'assurer personnellement (se méfier des formules qui proposent au maire d'assurer l'ensemble de l'équipe municipale car elles peuvent se révéler dangereuses à l'usage)



**Sécurité élus**

Votre protection juridique et votre assurance responsabilité personnelle à moins de 32 €\*.

[En savoir plus](#)

\* Voir conditions

Obser  
vatoire  
**SMACL**

des risques de la vie  
territoriale



Retrouvez-nous sur :  
[www.observatoire-collectivites.org](http://www.observatoire-collectivites.org)  
[www.smacl.fr](http://www.smacl.fr)