

La prise en considération de l'équité dans la Médiation

**Contribution préparatoire au débat sur ce thème lors de
l'Assemblée Générale de l'AMCT à Lille.
Eric FERRAND, Médiateur de la Ville et du Département de Paris**

Lorsqu'un conflit surgit entre l'administration et un citoyen, il appartient au Médiateur de vérifier d'abord si l'organisme mis en cause a ou non fonctionné conformément à la notion de service public qu'il doit assurer. Les critères de son appréciation sont donc à ce stade essentiellement techniques : l'administration a-t-elle correctement observé les règles qui régissent son action ? C'est une appréciation portée sur l'application de la règle de droit. Est-ce alors suffisant ? Certainement pas car l'expérience a montré que le respect littéral d'une loi ou d'un règlement ne préserve pas toujours le citoyen, l'administré, de subir un traitement inéquitable.

Pour autant, les médiateurs des collectivités territoriales disposent-ils d'une réelle légitimité pour intervenir en équité ? Rien de moins certain car ils ne sont pas habilités par une loi comme l'était le Médiateur de la République et comme l'est, bien entendu, et a fortiori, le Défenseur des Droits qui est une autorité constitutionnelle.

La pratique de l'intervention en équité doit dès lors être exercée avec la plus grande précaution et se concilier avec l'État de droit, tant il est vrai que cette pratique constitue, pour les médiateurs, une réelle souplesse dans leur fonctionnement.

Ajoutons que pour être légitime, le recours à l'équité doit demeurer complémentaire. Il ne peut se concevoir que s'il œuvre à l'amélioration de l'application d'un règlement ou d'une règle de droit. En conséquence il ne doit pas fondamentalement lui porter atteinte : l'équité ne saurait être contre l'esprit de la loi ou du texte considéré. Le Médiateur ne peut parvenir à respecter l'État de droit, malgré ses interventions, que s'il observe dans son action certaines règles de conduite.

Outre qu'il ne saurait intervenir en violation de l'esprit de la loi ou du règlement, il doit s'assurer aussi que la situation inéquitable qu'il cherche à corriger n'a pas été acceptée volontairement par le « législateur » ou l'auteur du règlement (s'il s'agit par exemple d'une réglementation municipale), pour préserver l'intérêt collectif. Il doit veiller aussi à ce que la réparation demandée soit possible à réaliser et qu'elle n'entraîne pas des conséquences injustes pour des tiers au litige.

Ces précautions du Médiateur sont la condition pour que ces deux notions, droit et équité, qui sont généralement antinomiques, puissent coexister harmonieusement et se renforcer mutuellement.

I – Le respect des principes de l'État de droit.

Chaque Médiateur doit remplir sa mission dans le respect des principes de l'État de droit et sans porter atteinte à l'autorité de l'administration. Il importe donc, lorsqu'il intervient en équité, qu'il se fixe des règles strictes pour éviter tout arbitraire même si finalement il est seul à juger du respect de ces conditions.

Le respect des principes de l'État de droit doit conduire d'abord le Médiateur à ne pas aller contre la volonté affirmée de l'auteur de la règle de droit, pour ne rien ajouter ni rien retrancher en fait au droit positif, autrement dit pour ne pas empiéter sur la compétence de l'autorité politique.

Le respect de la volonté affirmée de l'auteur de la règle de droit conduit le Médiateur à accepter la situation inéquitable résultant de l'application d'un texte lorsqu'il apparaît que ces conséquences inéquitables ont été vues et acceptées par l'auteur de l'acte.

Cette situation se rencontre par exemple lorsqu'un dépassement des délais pour faire valoir ses droits est opposé au demandeur. Ces forclusions sont fréquentes pour obtenir le paiement de certaines créances ou pour contester devant la justice des actes administratifs.

Dans ces cas, les conséquences parfois très dures du dépassement des délais fixés ont été acceptées en connaissance de cause par l'auteur des règlements. Mais, dans ces situations où le citoyen n'a pas agi en temps utile, le Médiateur doit veiller à ce que le dépassement des délais soit véritablement fautif, qu'il ne soit pas la conséquence d'un fait qui excuse le manque de diligence. Ce peut être le cas, par exemple, lorsque le retard provient d'une information insuffisante de l'usager par l'administration.

Le Médiateur peut aussi intervenir en équité lorsque la méconnaissance d'un acte de procédure par le citoyen est imputable à des circonstances assimilables à un dysfonctionnement de l'administration à l'égard de l'usager (exemple : impossibilité de produire un extrait d'acte de naissance en raison de la disparition d'archives dans un pays étranger).

En fait, on peut estimer que l'intervention du Médiateur est légitime si elle respecte la volonté affirmée par l'auteur de la réglementation. A condition, bien entendu, que l'initiative du Médiateur ne porte pas atteinte au droit des tiers.

En effet, le Médiateur ne peut proposer à un tiers, par voie d'arrangement amiable, de faire droit à la revendication du réclamant parce qu'il n'a pas compétence pour apprécier les droits des tiers à l'égard d'une autre personne physique. Le Médiateur peut seulement évaluer la portée de l'acte administratif à l'égard du réclamant et laisser à l'autorité administrative la charge de le modifier éventuellement en respectant les droits des tiers.

Mais, dans le même temps qu'il veille à ce que ses recommandations ne portent pas atteinte au droit des tiers, le Médiateur doit aussi respecter l'administration.

II – Le respect de l'administration.

Une intervention en équité du Médiateur entraîne toujours une gêne, une perturbation dans le fonctionnement du service public concerné, qui se croit tenu –à juste titre- d'appliquer strictement les textes à la lettre. Aussi l'intervention ne doit-elle être pratiquée qu'à bon escient, c'est-à-dire lorsque les conditions qui légitiment une exception à l'application des principes de l'État de droit sont établies parce que la situation qui a fait l'objet du litige est véritablement **inéquitable** et qu'elle est **exceptionnelle**.

En outre, il importe que le coût de la compensation (en cas de conséquences financières) par la collectivité soit supportable.

Enfin, l'acceptation par l'administration d'une solution préconisée par le Médiateur de régler en équité un litige ne doit pas lier l'administration pour d'autres cas, même apparemment identiques. Autrement dit, la

solution acceptée sur la recommandation du Médiateur ne peut pas être invoquée par un citoyen pour bénéficier du même traitement. Pour qu'une autre personne puisse invoquer en sa faveur l'existence d'une décision prise en équité, il faudrait que cette requête soit accompagnée d'une nouvelle demande individuelle et expresse du Médiateur concernant le nouveau litige.

Les appréciations sur le caractère inéquitable des conséquences d'un acte administratif, sur le fait que la situation à régler est exceptionnelle et que les conséquences financières de la solution en équité seront supportables pour la collectivité ont évidemment un contenu subjectif.

C'est pourquoi seule la négociation avec les décideurs permet de s'accorder sur une solution de compromis.

En définitive, il apparaît bien que l'application de la solution en équité doit représenter l'exception. Cela doit demeurer l'apanage d'affaires apparemment sans issue et heurtant le sentiment de justice.

Il reste que l'équité joue, aux côtés de la loi ou du règlement, un rôle supplétif, mais nécessaire. Ainsi, le juge, tenu de « lire » le droit, fera implicitement mais nécessairement référence à l'équité quand la lettre de la loi ne lui dictera pas la solution.

Et puis il faut bien admettre que les grands principes qui fondent le droit français sont pour beaucoup inspirés par l'équité, cependant que le juge, tant judiciaire qu'administratif, fait maintenant couramment appel à cette notion.

L'égalité est contenue dans la loi et constitue donc une norme objective par rapport à laquelle chacun (le juge notamment) doit se situer. L'équité reste en revanche extérieure à la loi, en appréciation subjective.

Ainsi, le principe d'égalité est-il inscrit en première place des textes fondateurs de la République : Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, le Préambule de la Constitution.

L'équité, notion forcément subjective, relève quant à elle de la sphère des appréciations concrètes pour s'inscrire dans une conception plus équitable de l'égalité. Antinomique donc de l'égalitarisme.

*