Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE
DE L'INDUSTRIE
ET DE L'EMPLOI

MINISTÈRE DU BUDGET
DES COMPTES PUBLICS
ET DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT

Le Médiateur
des Ministères économique et financier

Rapport 2009



Le Médiateur des Ministères économique et financier
Rapport d'activité 2009

Le Médiateur

Pour saisir le Médiateur, vous pouvez lui écrire à l'adresse suivante :

Monsieur le Médiateur des ministères de l'Economie et du Budget

BP 60 153

14010 CAEN Cedex 1

Fax : 02 31 45 72 20

Vous pouvez également effectuer votre demande de médiation en utilisant le formulaire en ligne disponible à l'adresse suivante :

http://www.mediateur.bercy.gouv.fr

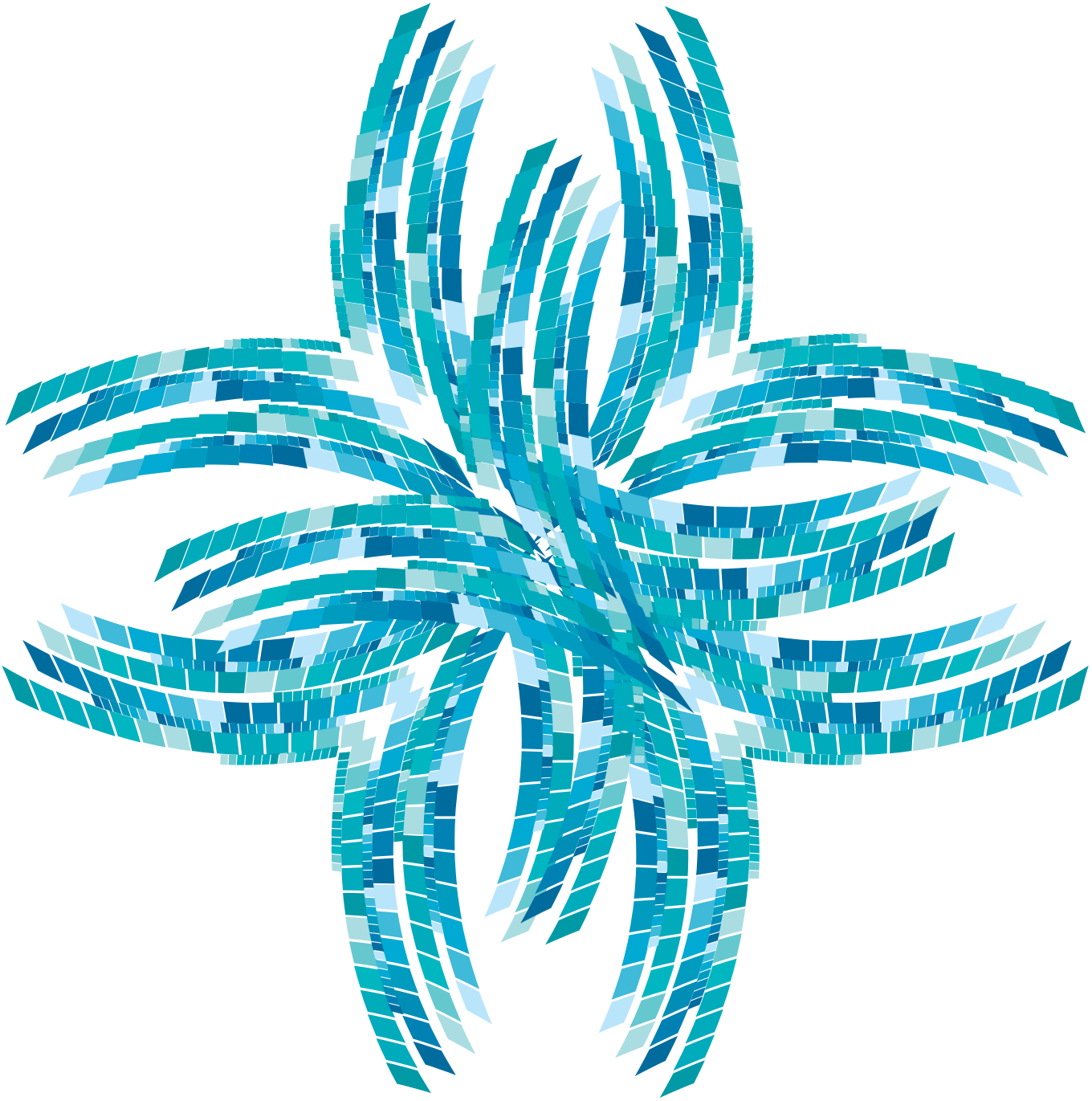
Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE
DE L'ÉCONOMIE, DE L'INDUSTRIE
ET DE L'EMPLOI

MINISTÈRE DU BUDGET,
DES COMPTES PUBLICS
ET DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT

Conception, rédaction et réalisation :
Service du Médiateur

Avril 2010 - Tous droits de reproduction réservés



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Le Médiateur du Ministère de l'Economie,
de l'Industrie et de l'Emploi
et du Ministère du Budget, des Comptes Publics
et de la Réforme de l'Etat

Paris, le 12 mai 2010

Madame Christine LAGARDE
Ministre de l'Economie,
de l'Industrie et de l'Emploi

Monsieur François BAROIN
Ministre du Budget, des Comptes
Publics et de la Réforme de l'Etat

Madame le Ministre ,
Monsieur le Ministre,

Conformément au décret de 2002 instituant un médiateur du ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, j'ai l'honneur de vous remettre mon rapport annuel 2009.

Les demandes de médiation reçues en 2009, au nombre de 3409 et portant, pour la plupart, sur des questions d'impôt, sont en augmentation de plus de 23 % par rapport à 2008, qu'elles émanent de particuliers ou d'entreprises.

2338 médiations ont été réalisées, ce qui correspond au même niveau que l'année précédente mais les médiations réalisées pour des entreprises (339) progressent de 45 % par rapport à 2008. 75 % des médiations ont donné satisfaction au demandeur, totalement ou partiellement.

La performance du Service du Médiateur continue de s'améliorer. Ainsi, plus de 60 % des médiations ont été traitées en moins de 60 jours. Je tiens, à cet égard, à souligner que les résultats obtenus tiennent beaucoup à l'efficacité de l'équipe qui m'assiste ainsi qu'à la qualité de l'active coopération dont je bénéficie de la part de l'ensemble des services placés sous votre autorité.

Enfin, je vous soumets dans ce rapport une série de nouvelles propositions concrètes pour améliorer les relations des usagers avec les administrations des deux ministères. Ces propositions, directement tirées de mes médiations, ont notamment pour objet de faciliter la compréhension de certains dispositifs fiscaux et de renforcer la qualité du service rendu à l'usager.

Je vous prie d'agréer, Madame le Ministre, Monsieur le Ministre, l'expression de ma considération respectueuse et la meilleure.

Emmanuel CONSTANS

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

LE MINISTRE DE L'ECONOMIE, DE L'INDUSTRIE ET DE L'EMPLOI

LE MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET DE LA REFORME DE L'ETAT

PARIS, LE 30 JUIL. 2010

Monsieur le Médiateur,

Nous vous remercions de nous avoir fait parvenir votre rapport d'activité pour l'année 2009.

La forte progression du nombre des demandes de médiation que vous avez traitées, notamment en provenance de petites et moyennes entreprises, et la grande satisfaction des demandeurs confirment l'efficacité de votre action et tout particulièrement dans une période de crise.

Nous nous félicitons également de l'amélioration de la performance de votre Service, qui résulte du travail accompli par toute votre équipe et que traduit la réduction sensible des délais de traitement des médiations en 2009.

Nous vous prions de croire, Monsieur le Médiateur, à l'assurance de notre considération la meilleure.

Christine LAGARDE

François BAROIN

Monsieur Emmanuel CONSTANS
Médiateur
Ministère de l'Economie, de l'Industrie et de l'Emploi
Ministère du Budget, des Comptes Publics et de la Réforme de l'Etat
139, rue de Bercy
Télédoc 215
75572 PARIS Cedex 12

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE
DE L'INDUSTRIE ET DE L'EMPLOI

Sommaire

Introduction 7

Partie 1 : Faits et chiffres, une année de développement de l'activité et de performance accrue.

Les demandes de médiation. 10
Les demandes des entreprises. 11
Les demandes accompagnées par un tiers. 11
L'origine géographique des demandes. 12
Les modes de saisine. 14
La prédominance fiscale des demandes et les autres matières. 15
Les délais de traitement. 18
Les thèmes des médiations. 22
Enjeux et conséquences financières des médiations. 22
Médiation et entreprises. 27
Les résultats pour l'usager. 27
Le Médiateur et les conciliateurs fiscaux départementaux. 29
Le Service du Médiateur et la LOLF. 32
La rencontre annuelle des Correspondants du Médiateur 33
Le Club des Médiateurs de Service public et la directive européenne relative à la médiation. 37

Partie 2 : Thèmes des médiations et exemples concrets.

Les médiations fiscales et assimilées. 42
La compréhension des textes en vigueur. 42
- à la demande des particuliers : 42
La détermination de l'impôt. 42
Le crédit d'impôt pour l'habitation principale. 43
Les investissements immobiliers locatifs. 47
Les revenus fonciers et les charges déductibles. 48
La fiscalité directe locale et la fiscalité du patrimoine. 50
Le paiement de l'impôt et des produits locaux. 51
Les produits hospitaliers. 51
Les dettes locatives 52
La mise en oeuvre de l'obligation alimentaire 54
Les amendes. 56
- à la demande des professionnels : 57
La taxe sur la valeur ajoutée. 57
Les médiations liées à un contexte de crise économique. 58
La situation des particuliers : les demandes de remises gracieuses et les demandes portant sur le recouvrement de l'impôt, des créances autres que fiscales et des produits locaux. 58

- La situation des entreprises : impôt sur les sociétés, remboursement de la TVA et du crédit impôt recherche 60
- Le fonctionnement des services. 62
Les médiations en matière douanière. 65

Partie 3 : Les nouvelles propositions de réforme du Médiateur.

Faciliter la compréhension de certains dispositifs. 80
Par une meilleure information. 80
Par des dispositifs répondant mieux aux attentes des usagers. 81
Améliorer certains processus. 87
Permettre le remboursement des sommes d'un montant inférieur à 8 euros. 87
Améliorer le délai de traitement des demandes de restitution de retenues à la source. 88
Associer les comptables du Trésor aux transactions et remises conditonnelles. 88
Simplifier les démarches effectuées par les entreprises étrangères. 89
Elargir la compétence du conciliateur fiscal départemental. 89
Améliorer la mise en oeuvre des mesures de recouvrement des obligations alimentaires. 90

Partie 4 : Les suites données aux propositions des précédents rapports.

- Par la Direction générale des Finances publiques. 94
- Par la Direction générale des Douanes et Droits indirects. 105
- Par la Direction générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes. 108
- Dans le domaine de l'emploi. 116

Partie 5 : La Journée des Correspondants du Médiateur du 15 mai 2009.

- Le rôle des Correspondants du Médiateur à la Douane, à la DGCCRF et à la Direction générale des Finances publiques : médiation, conciliation, réclamations et qualité de service. 120
- Le rôle des médiateurs et les nouveaux outils de soutien aux entreprises : le Médiateur du Crédit aux entreprises, l'action de la Direction générale des Finances publiques et le bilan des mesures fiscales venues en soutien des entreprises. 127
- La médiation judiciaire et ses nouveaux développements, la médiation de l'Autorité des marchés financiers et la Médiation du Net. 132

Partie 6 : Annexes.

Organisation du Service du Médiateur. 147
Organigrammes des Ministères. 149
Décret instituant le Médiateur. 151
Guide pratique de saisine du Médiateur. 153
Charte des Médiateurs de Service public. 154





Emmanuel CONSTANS
Médiateur des Ministères économique et financier

Introduction

En 2009, l'activité du Médiateur du ministère de l'Economie, de l'Industrie et de l'Emploi et du ministère du Budget, des Comptes publics, de la Fonction publique et de la Réforme de l'Etat s'est à nouveau accrue et a confirmé l'amélioration de la performance déjà notée en 2008 :

- les dossiers traités au nombre de **3 876** sont en augmentation de **11,8 %** par rapport à 2008 ;

- les demandes de médiation reçues (**3 409**) sont en fort accroissement **(+23,3 %)** par rapport à 2008, qu'elles émanent de particuliers ou d'entreprises ;

- les médiations réalisées, au nombre total de **2 338**, sont stables par rapport à 2008 mais les médiations réalisées pour des entreprises (339) croissent de **44,8 %** par rapport à 2008 ;

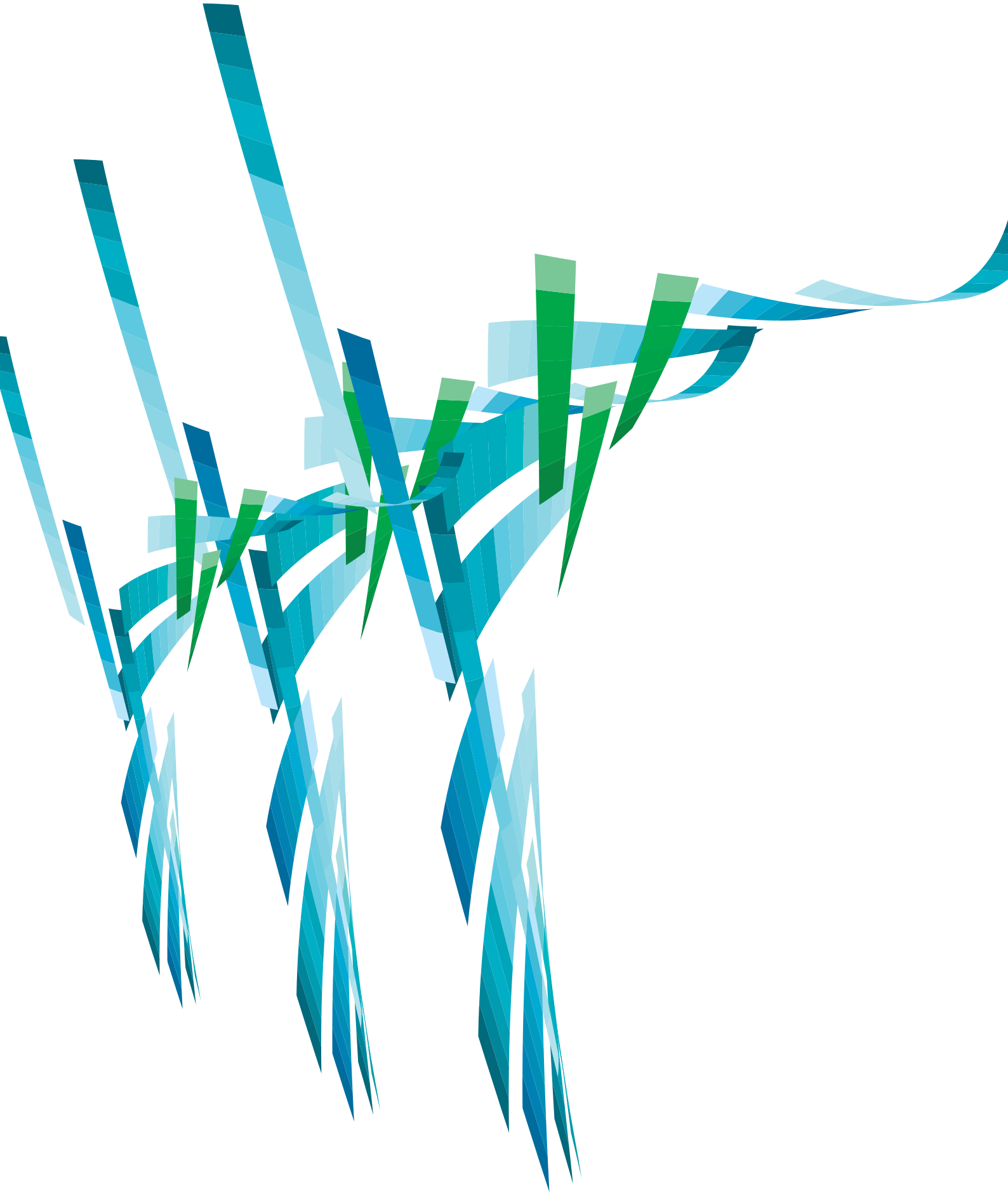
- les demandes de médiation par voie électronique progressent de **19,5 %** et dépassent, pour la troisième année consécutive, les saisines par lettre simple ;

- **11 %** des demandeurs se font accompagner par un tiers de confiance (avocat, association, etc.) ce qui témoigne de la complexité croissante des dossiers de médiation ;

- plus de 60 % des médiations ont été traitées **en moins de 60 jours**.

- **75 %** des médiations ont donné **satisfaction au demandeur**, totalement ou partiellement ;

- enfin, **80 % des propositions** du Médiateur présentées dans ses précédents rapports pour améliorer les relations avec les usagers ont été **suivies d'effet** de la part des services des ministères économique et financier.



Partie 1

Faits et chiffres :

Une année de développement de l’activité et de performance accrue.

Les demandes de médiation

Stabilisation du nombre total des demandes.

3 409 demandes de médiations émanant de particuliers et/ou d'entreprises ont été reçues, soit une moyenne de 284 par mois (2 764 en 2008, pour une moyenne de 230 dossiers par mois).

Le nombre total des demandes réalise un bond important (+23,3 %) et parvient à un niveau jamais atteint depuis l'institution du Médiateur en 2002.

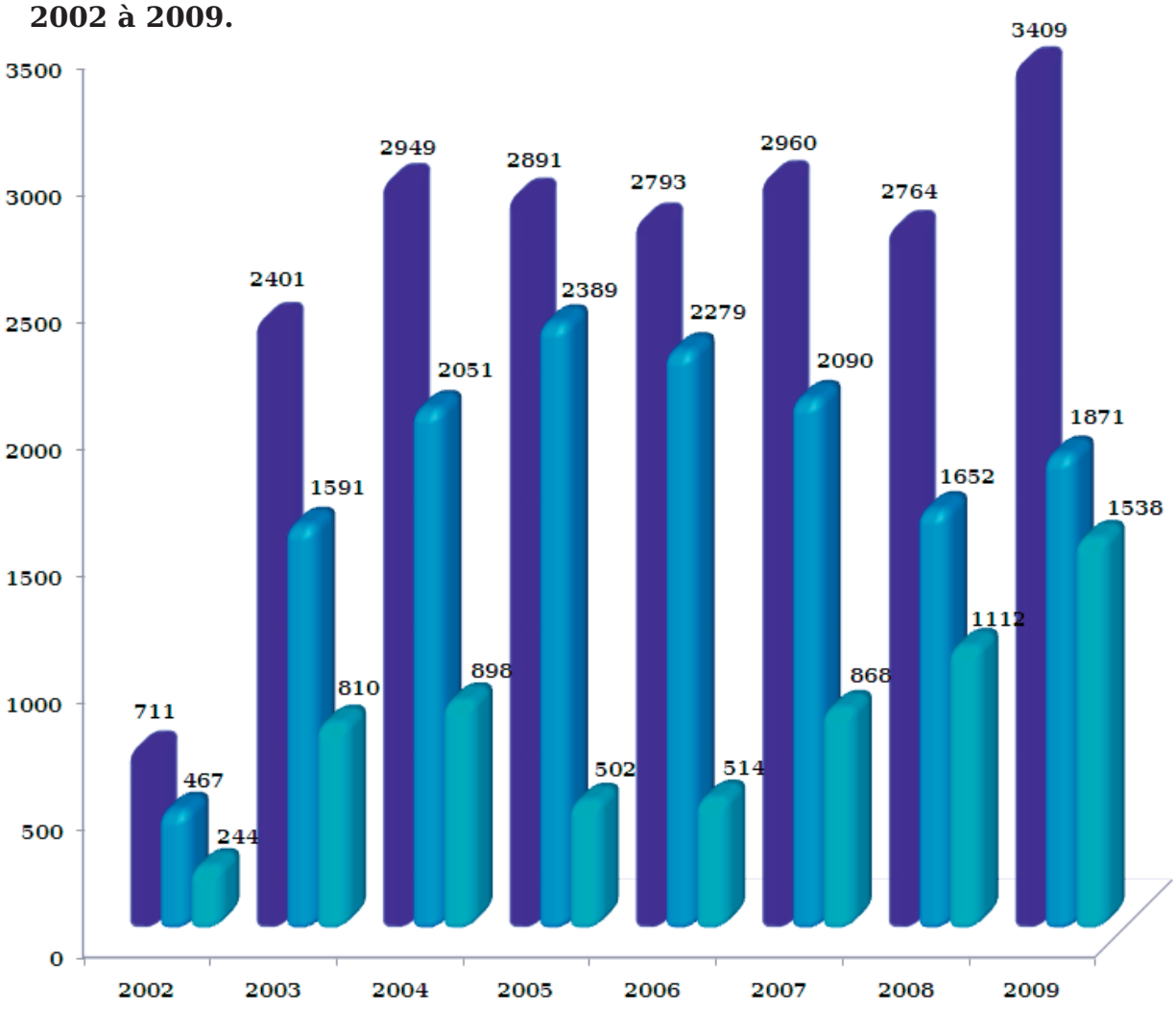
Augmentation du nombre de demandes réorientées.

L'année 2009 est caractérisée par une nouvelle augmentation des demandes irrecevables réorientées (1 538 au lieu de 1 112 en 2008). Celles-ci représentent 45 % de l'ensemble des demandes de médiation, au lieu de 40 % en 2008. Ces demandes sont réorientées car, souvent, le demandeur n'a pas accompli de vraie démarche préalable auprès des services.

Reprise de la croissance du nombre de demandes recevables.

En 2009, les demandes de médiation recevables connaissent une remontée significative de 13,2 % (1 871 au lieu de 1 652 en 2008) après trois années de baisse.

Graphique 1 : Demandes de médiation au total (colonne de gauche), recevables (colonne médiane) et irrecevables (colonne de droite) de 2002 à 2009.



Une coopération confirmée avec les conciliateurs fiscaux départementaux.

L'accroissement des demandes réorientées permet de souligner la qualité exceptionnelle de la coopération entre le Médiateur et les Conciliateurs fiscaux départementaux. Cette coopération permet de faire face à l'accroissement du nombre des demandes de médiation en favorisant un règlement de proximité des litiges dans les meilleurs délais possibles et en gardant aux usagers la possibilité de s'adresser au Médiateur s'ils ne sont pas d'accord avec la position prise par le Conciliateur.

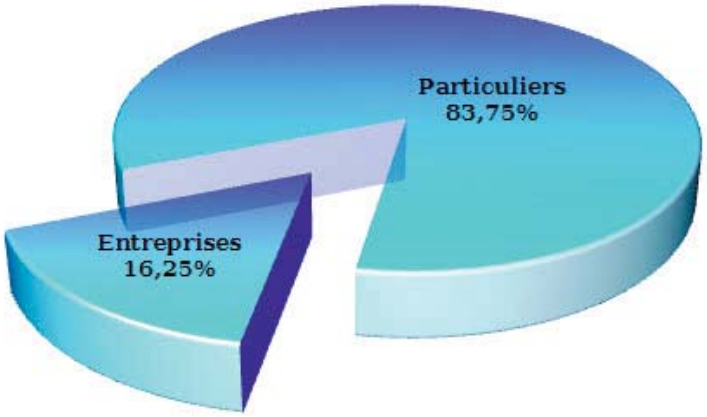
L'intervention du Médiateur répond ainsi à sa vocation qui est de régler les litiges en dernier recours, après que des démarches préalables suffisantes aient été accomplies par l'usager.

Les demandes des entreprises.

Un nouvel accroissement des demandes de médiation des entreprises et des médiations réalisées pour elles.

Les demandes présentées par les entreprises, et notamment par les petites et moyennes entreprises, enregistrent une forte progression : au nombre de 308, elles augmentent de 18,4 % par rapport à 2008 (260 demandes). Rapportées au nombre total des demandes recevables, elles en représentent 16,2 % en 2009, au lieu de 10 % en 2008.

Ces demandes ont donné lieu, en 2009, à 339 médiations, soit 14,5 % du total des 2 338 médiations réalisées (en 2008, 234 médiations, soit 10 % du total). L'augmentation, entre 2008 et 2009, est de 44,8 % (pour mémoire, l'année 2008 avait déjà été marquée par un accroissement de 14,7 % par rapport à 2007). La différence entre les demandes arrivées et les médiations réalisées s'explique par le traitement accéléré au début de 2009 des dossiers arrivés en fin d'année 2008.



Graphique 2 :
Répartition des demandes recevables en 2009.

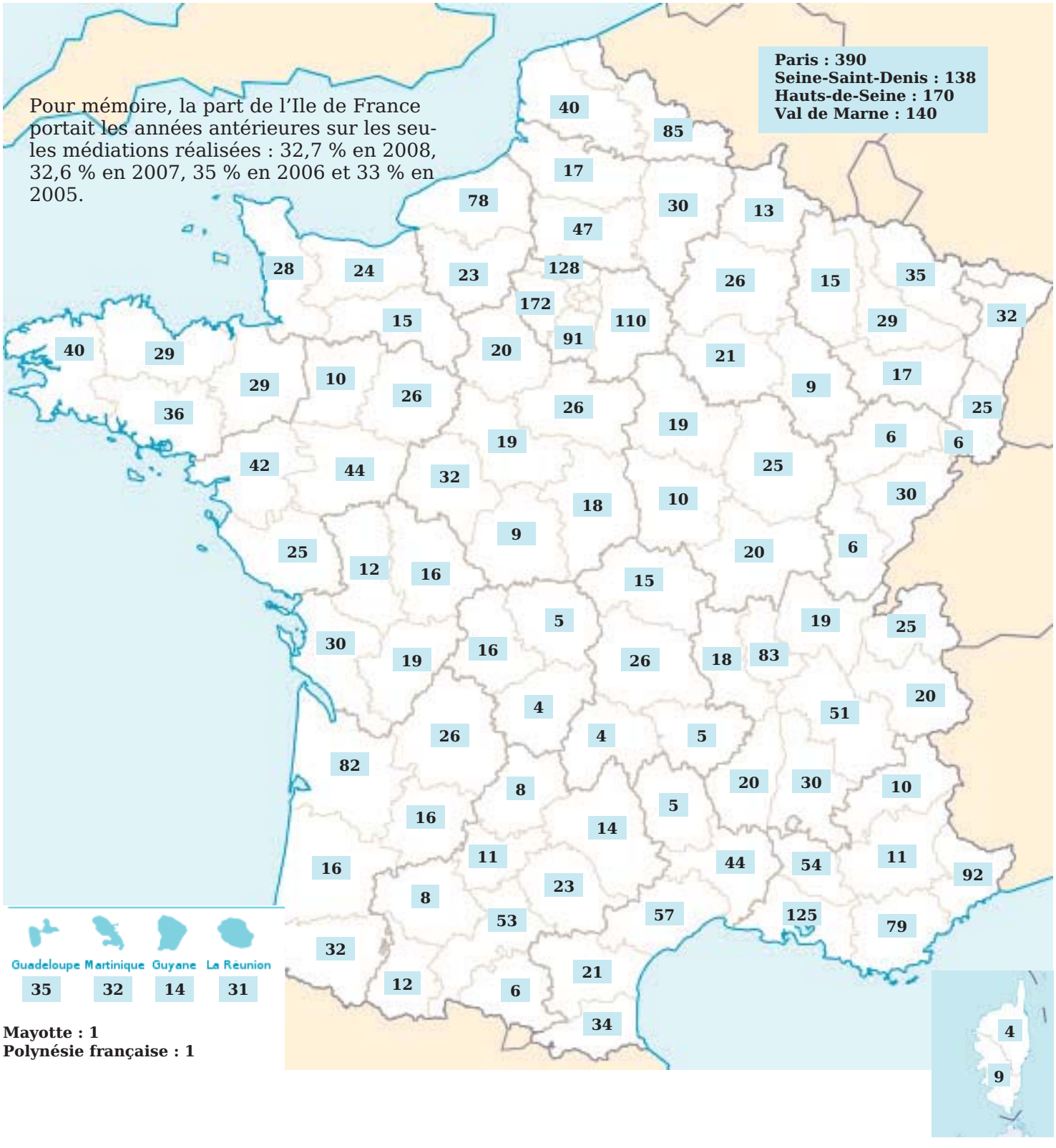
Maintien des demandes accompagnées par un tiers.

En 2009, on constate que 11 % des demandeurs de médiation se font accompagner ou représenter par un tiers (11,5 % en 2008) dans des proportions équivalentes à celles de 2008 : par un avocat dans 42 % des cas (44 % en 2008) ; par un conseil juridique ou autre de son choix près de 39 % (41 % en 2008) ; les usagers passent par l'intermédiaire d'un parlementaire dans 10 % des affaires (9 % en 2008), d'une association de consommateurs dans 5 % des cas (2,5 % en 2008) ou d'un autre médiateur dans moins de 2 % des demandes (3 % en 2008 et 4 % en 2007).

L'origine géographique des dossiers traités : une grande stabilité.

Calculées sur la somme des médiations réalisées (2 338) à laquelle est ajoutée, pour la première fois, la somme des dossiers réorientés (1 538), soit 3 876 dossiers, les tendances constatées les années antérieures sont confirmées et semblent donc s'inscrire dans la durée.

La région Ile-de-France représente, à elle seule, 34,5 % du nombre de dossiers traités.



Après l'Ile de France (1 339 dossiers, soit 34,5 %), les 10 régions ou zones géographiques les plus significatives sont les mêmes qu'en 2008. Elles représentent 42,2 % de l'ensemble des dossiers traités (3 876). Par rapport à 2008, on notera quelques variations dans le classement : le nombre de dossiers en provenance de Languedoc-Roussillon, des Pays de la Loire et de Midi-Pyrénées augmente.

Régions	Nombre de dossiers traités en 2009.	%	Pour mémoire : % de médiations réalisées en 2008.
Provence-Alpes-Côte d'Azur	371	9,57	10,82
Rhône-Alpes	266	6,86	6,81
Aquitaine	172	4,43	4,43
Languedoc-Roussillon	161	4,15	3,88
Pays de la Loire	147	3,79	3,36
Midi Pyrénées	135	3,48	2,85
Bretagne	134	3,45	3,96
Nord-Pas de Calais	125	3,22	3,75
Centre	124	3,20	2,96

Ces zones géographiques (Ile de France comprise) représentent 76,7 % de l'activité du Médiateur (78% en 2008 et 80 % en 2007). L'ensemble des autres régions françaises représente 23,3 % de l'activité du Médiateur (22 % en 2008).

S'agissant des départements et territoires d'outre-mer, l'année 2008 avait enregistré une stabilisation des médiations réalisées par rapport à 2007. L'année 2009 voit cette tendance confirmée (l'ajout des dossiers réorientés n'influe pas sur la tendance de fond). Comme pour les régions métropolitaines, la répartition change.

	Médiations réalisées 2007	Médiations réalisées 2008	Dossiers traités en 2009
Guadeloupe	16	19	35
Martinique	16	20	32
Guyane	13	10	14
La Réunion	18	11	31
Mayotte	3	2	1
Polynésie française	4	4	1
Nouvelle Calédonie	1	1	0
Total	71	67	114

En 2009, le nombre de dossiers traités en provenance de résidents à l'étranger chute : 15 dossiers, au lieu de 63 en 2008, dont 10 en provenance d'Etats-membres de l'Union européenne (Belgique, Espagne, Allemagne, Italie, Portugal et Royaume-Uni).

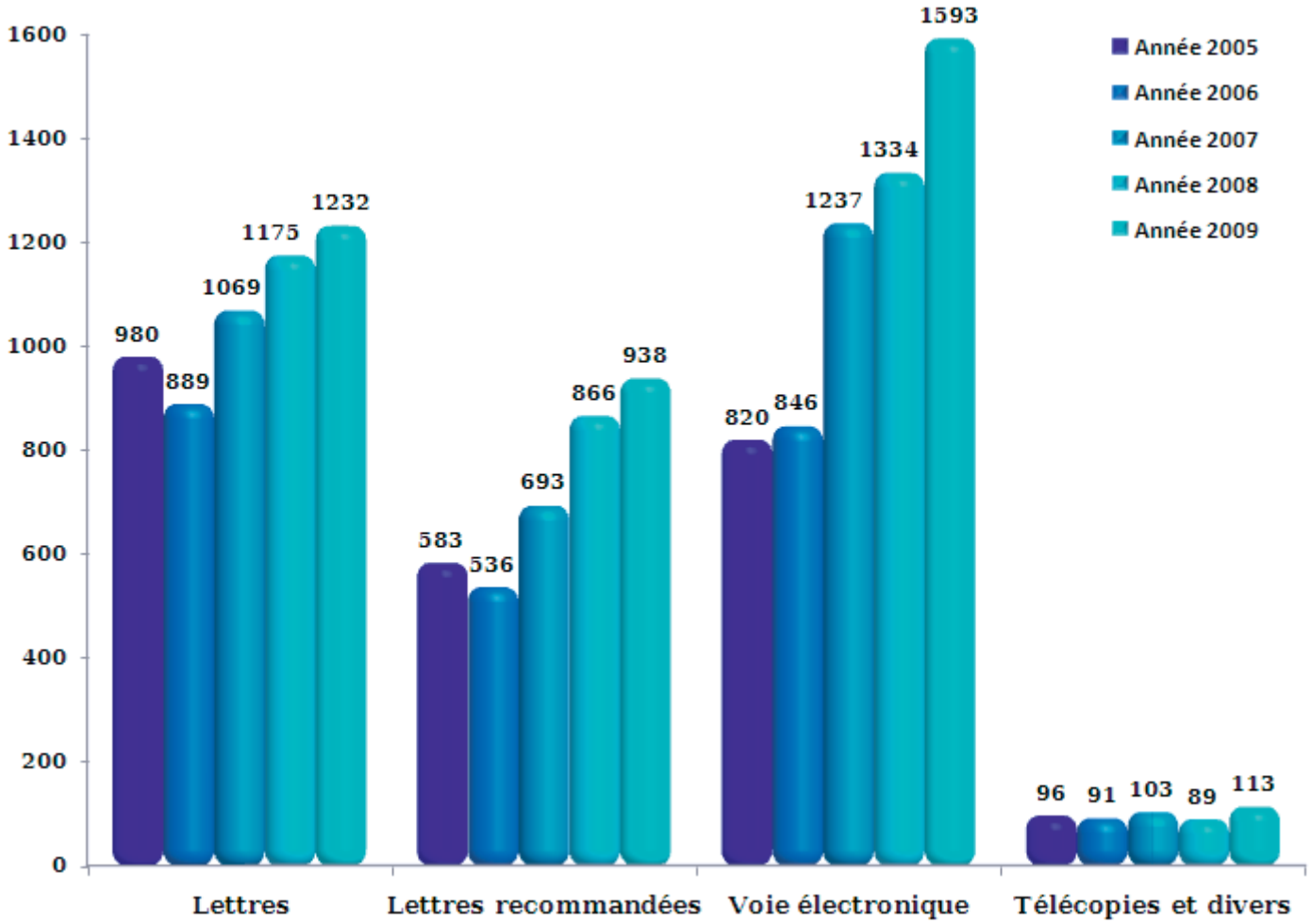
Les modes de saisine : la voie électronique creuse l'écart.

Calculés sur la somme des médiations réalisées (2 338) et des dossiers réorientés (1 538), les graphiques 3 et 4 confirment le succès rencontré par le recours à la voie électronique, courriel ou formulaire en ligne sur le portail commun au ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi et au ministère du Budget, des Comptes Publics, de la Fonction Publique et de la Réforme de l'Etat pour présenter une demande de médiation.

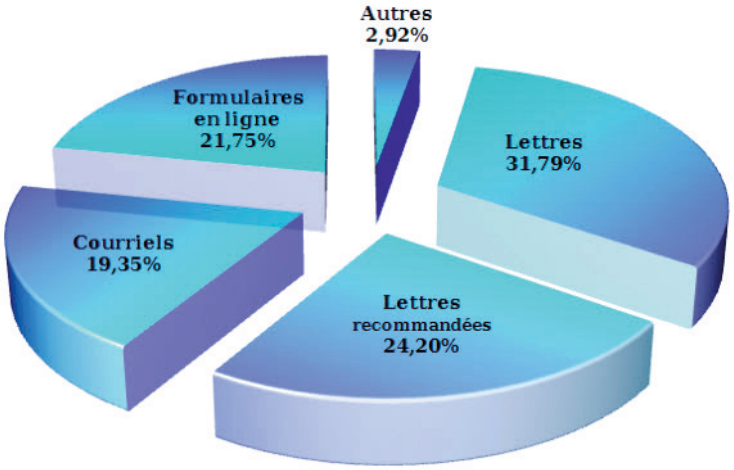
La saisine par voie électronique arrive nettement en tête, avec 1 593 demandes (+19,5 % par rapport à 2008) et dépasse chacune des voies dites « papier » (1 232 lettres simples et 938 lettres recommandées), même si ces lettres cumulées représentent encore près de 56 % du total des saisines (58,9 % en 2008, 56,8 % en 2007 et plus de 60 % en 2006). En trois ans, la progression de la saisine électronique atteint 88 %.

Le recours à la voie électronique représente 41 % des saisines (38,5 % en 2008). Le nombre de courriels (750) augmente de 11,6 %, ce qui représente 19,4 % de l'ensemble des saisines, proportion identique à celle de 2008. Le nombre de formulaires en ligne (843) augmente, quant à lui, de 27,3 % et représente 21,7 % des saisines contre 19,1 % en 2008.

Graphique 3 : Répartition des différents modes de saisine du Médiateur sur 5 ans.



Graphique 4 : Répartition des modes de saisine pour l'année 2009.



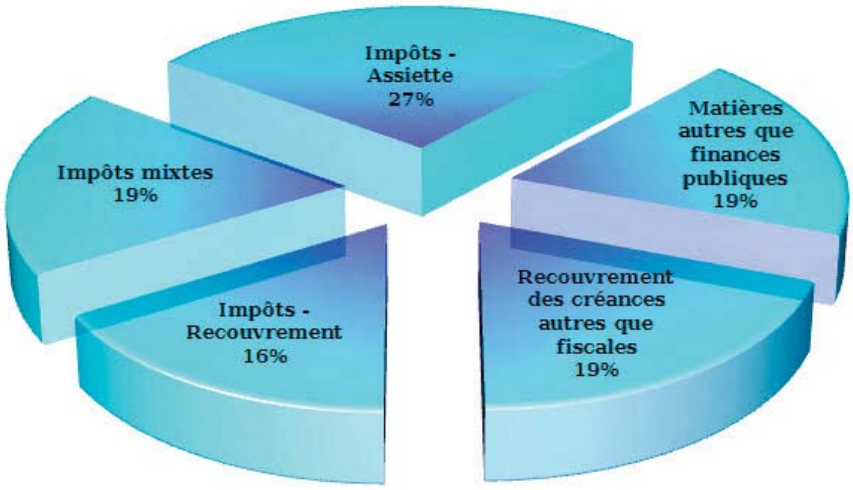
Ces résultats témoignent du souci du Médiateur, d'une part de maintenir et renforcer un accès de l'usager à la médiation facile, gratuit et sûr, en phase avec les évolutions technologiques et sociales, et d'autre part, d'optimiser ses moyens de fonctionnement.

Une prédominance des demandes de médiation relatives aux impôts.

Les graphiques 5 et 6 présentent la ventilation selon les matières des demandes de médiation reçues en 2009.

62 % des demandes (71 % en 2008) portent sur la détermination et les modalités de paiement des impôts ; 19 % (17,7 % en 2008) des demandes sur le recouvrement des créances autres que fiscales (amendes, loyers HLM, frais hospitaliers, créances communales, etc.) ; 19 % (11,2 % en 2008) des demandes portent sur des matières ne relevant pas du domaine des finances publiques (Douanes, concurrence, consommation, emploi, etc.). L'augmentation de près de 70 % de cette dernière catégorie est essentiellement due aux difficultés liées à la crise économique : dossiers d'entreprises pour le Médiateur du Crédit aux entreprises, et dossiers d'affaires sociales et de litiges bancaires pour les particuliers.

Graphique 5 : Ventilation de l'ensemble des demandes de médiation.



L'année 2009 montre une évolution contrastée par rapport à 2008 : diminution des parts respectives des dossiers dits mixtes et des dossiers relatifs à l'assiette de l'impôt, et augmentation sensible des dossiers relatifs au recouvrement.

- La part des dossiers dits mixtes (assiette et recouvrement de l'impôt) connaît en 2009 une nouvelle diminution, passant de 24,8 % à 19 %, soit une baisse de 23,4 % en valeur relative.

- Les dossiers portant exclusivement sur le paiement (recouvrement) se subdivisent en deux grandes catégories : le paiement des impôts et amendes qui représente 16 % (14 % en 2008) des demandes et le paiement des créances autres que fiscales dont la part atteint 19 % (17,7 % en 2008). Ces deux catégories augmentent sensiblement en valeur relative : la première de 14 % et la seconde de 6 %.

Le rapprochement de ces deux catégories fait apparaître une nouvelle augmentation de la part du recouvrement qui passe de 24 % en 2007 à 32 % en 2008 et 35 % en 2009. Cette évolution est essentiellement due aux difficultés liées à la crise économique.

- La part des demandes portant exclusivement sur l'assiette de l'impôt (27 %) revient à un niveau proche de celui de 2007 (25 %), après une augmentation à 32,6 % en 2008.

16 Les matières hors du domaine de la fiscalité au sens large constituent une réalité qui évolue.

Le graphique 6, qui présente la ventilation des demandes de médiation reçues en 2009 et qui concerne les matières hors du domaine de la fiscalité au sens large, soit 19 % du total (11,2 % du total en 2008), renforce le double constat effectué depuis 2007 :

- d'une part, le Médiateur des ministères de l'Economie et du Budget ne se limite pas à être un médiateur fiscal. Il est saisi de litiges concernant toutes les directions des deux ministères : Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle ; Direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services ; Direction générale des douanes et droits indirects ; Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, Direction générale du trésor et de la politique économique, etc. ;
- d'autre part, il est, de plus en plus souvent, saisi de litiges concernant d'autres administrations, des entreprises publiques et privées, et de questions de personnels et de pensions, qui ne relèvent pas de sa compétence.

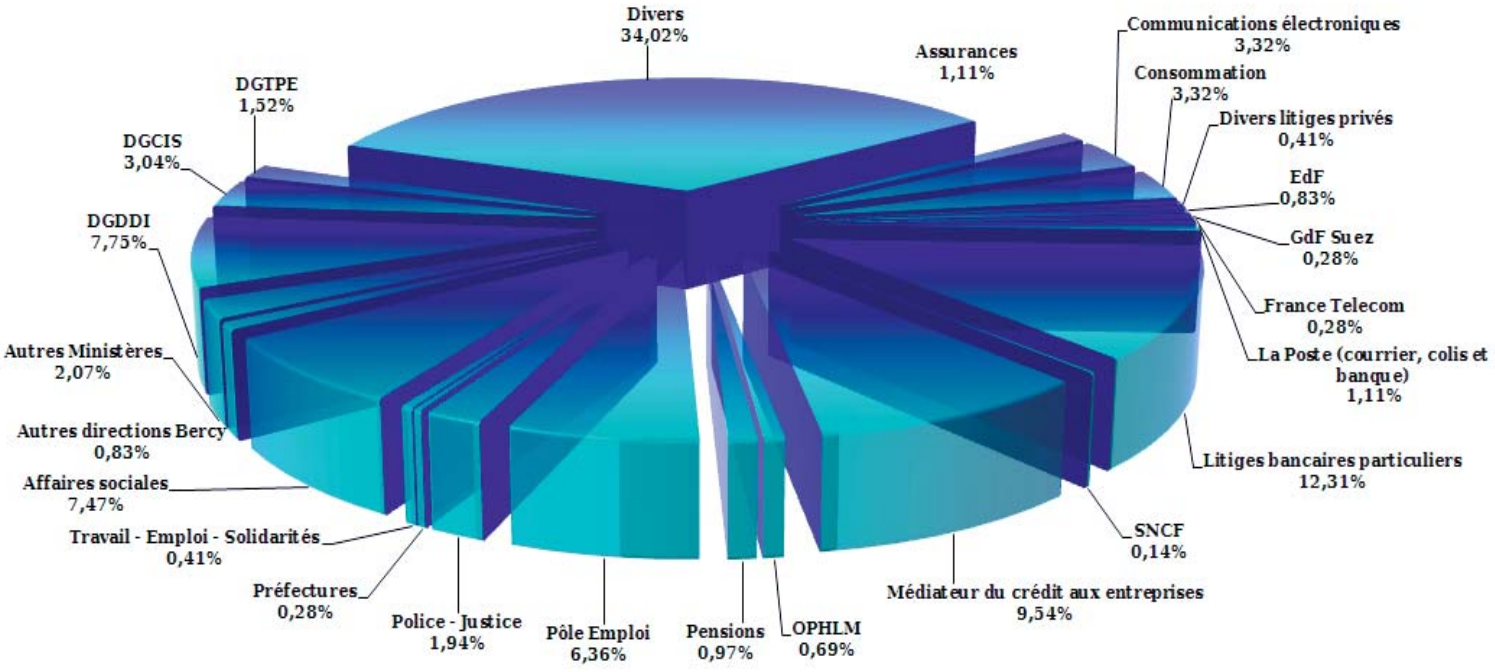
Ainsi, en 2009, sur les 24 domaines recensés hors fiscalité au sens large, les dossiers relatifs à des questions d'affaires sociales et ceux dirigés vers le Médiateur national de Pôle Emploi (versement d'aides et de prestations sociales, calcul d'indemnités journalières, rattrapages ou trop-perçus, URSSAF ou caisses de retraite) passent de 13,6 % en 2008 à 15,9 % en 2009, soit une augmentation de 16 % en valeur relative. Les dossiers relatifs à des litiges bancaires connaissent aussi un accroissement en valeur relative de 12,6 %. Ces éléments constituent un indicateur des difficultés rencontrées par nos concitoyens face à la crise économique.

Note : Par « fiscalité au sens large », le présent rapport entend les domaines relevant de la compétence de la Direction Générale des Finances Publiques (DGFiP).

Le Médiateur s'est attaché tout particulièrement à traiter ces dossiers ou à les transmettre aux services compétents dans des délais extrêmement courts, jamais plus de 48 heures.

Il en va de même pour les dossiers des entreprises concernant des demandes de financement qui ont été adressés, dès leur réception, aux services du Médiateur du Crédit.

Graphique 6 : Ventilation des demandes de médiation portant sur les matières autres que la fiscalité au sens large.



Toutes ces demandes, qu'elles débouchent ou non sur une médiation, permettent au Médiateur d'exercer pleinement sa mission de prévention des conflits, notamment dans les matières ou pour des sujets comportant un risque contentieux, quels qu'en soient la nature et les enjeux juridiques et financiers. C'est le cas notamment des litiges dans le domaine de la concurrence ou de la consommation et dans le secteur des questions financières et sociales.

Les délais

Les 3 876 dossiers ont été traités par le Médiateur en 2009. Les demandes se divisent en deux catégories, les demandes réorientées et les médiations, dont le traitement obéit à des délais très différents.

- 1 538 dossiers aboutissent à des réponses expliquant à l'auteur de la demande les raisons pour lesquelles sa demande de médiation n'est pas recevable et les démarches qu'il lui est conseillé d'entreprendre avant, le cas échéant, de revenir devant le Médiateur ;

- 2 338 aboutissent à des lettres de fin de médiation : celles-ci soit expliquent pourquoi le Médiateur ne peut pas donner satisfaction à la demande présentée, soit proposent au demandeur une solution lui donnant, en tout ou en partie, satisfaction. Si l'usager accepte la solution proposée par le Médiateur, celle-ci est aussitôt et toujours mise en œuvre par l'administration concernée. Mais l'usager est toujours libre de refuser la solution qui lui est proposée et d'aller devant le tribunal si c'est une voie de recours possible.

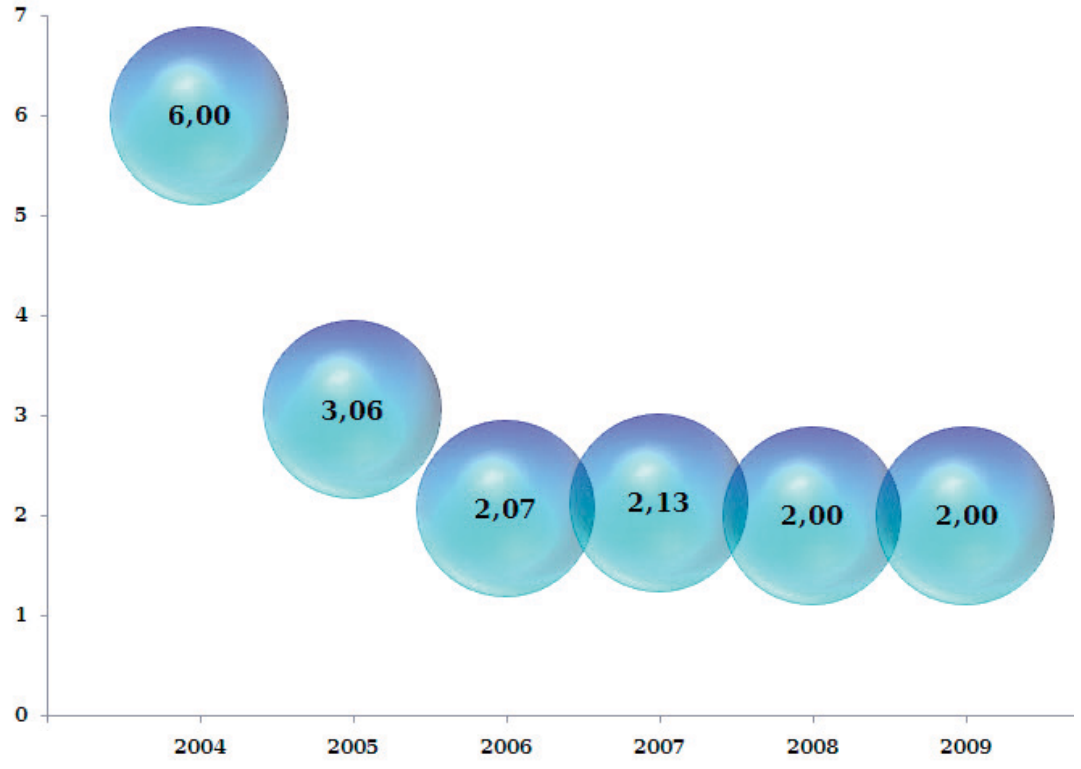
Les délais de traitement des demandes réorientées.

Le contexte de crise économique a rendu plus que jamais impérative une réactivité très forte du Médiateur afin que l'usager puisse réorienter sa demande dans les meilleures conditions, et sans subir un quelconque préjudice.

1 538 demandes considérées comme irrecevables ont été traitées en 2009 contre 1 112 en 2008, 868 en 2007, 514 en 2006 et 502 en 2005.

Malgré ce volume en accroissement de 38,3 %, les délais de traitement de ces demandes irrecevables ont été maintenus à 2 jours en moyenne, comme en 2008 (2,13 jours en 2007, 2,07 jours en 2006, 3,06 jours en 2005 et 6 jours en 2004).

Graphique 7 : Courbe d'évolution du délai moyen de réponse aux demandes irrecevables de 2004 à 2009, en nombre de jours.



S'agissant des demandes irrecevables relevant néanmoins des domaines de compétence des ministères de l'Economie et du Budget, chaque réponse du Médiateur prend soin de préciser à l'usager la démarche préalable qu'il lui appartient d'effectuer auprès de l'administration compétente et les coordonnées du service qui doit être saisi avant de s'adresser au Médiateur. Parallèlement, et en l'indiquant à l'usager, le Médiateur transmet cette demande prématurée au service en cause afin que celui-ci soit dûment informé de la préoccupation de l'usager.

Le Médiateur est également très souvent amené à transmettre directement la demande de l'usager au service concerné en demandant à ce dernier de bien vouloir répondre directement à l'intéressé. Le Médiateur précise alors à l'usager que si la réponse faite à ce niveau ne le satisfait pas, il pourra revenir devant le Médiateur.

Si le rejet de la demande de médiation est motivé par une incompétence liée à la nature du litige, quand celui-ci, par exemple, est d'ordre privé, le Médiateur informe l'usager de l'instance auprès de laquelle il peut s'adresser et lui en communique les coordonnées.

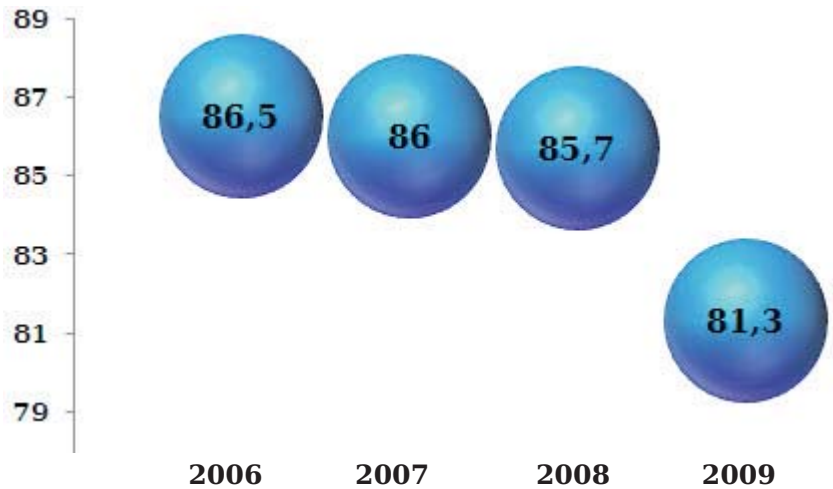
Les délais de traitement des médiations de l'année 2009 : une amélioration sensible de la performance collective du Service.

Sur l'ensemble des 2 338 médiations réalisées en 2009, 1 749 concernent les médiations réalisées sur un flux annuel (ce nombre inclut l'année 2009 et les dossiers arrivés en fin d'année 2008. Il exclut les dossiers les plus anciens qui font l'objet d'un traitement spécifique). Ces médiations du flux ont fait l'objet d'un traitement moyen en 81,3 jours, soit une amélioration de la performance de 5 % par rapport au délai moyen de la même masse de dossiers en 2008 (85,7 jours pour 1 721 dossiers).

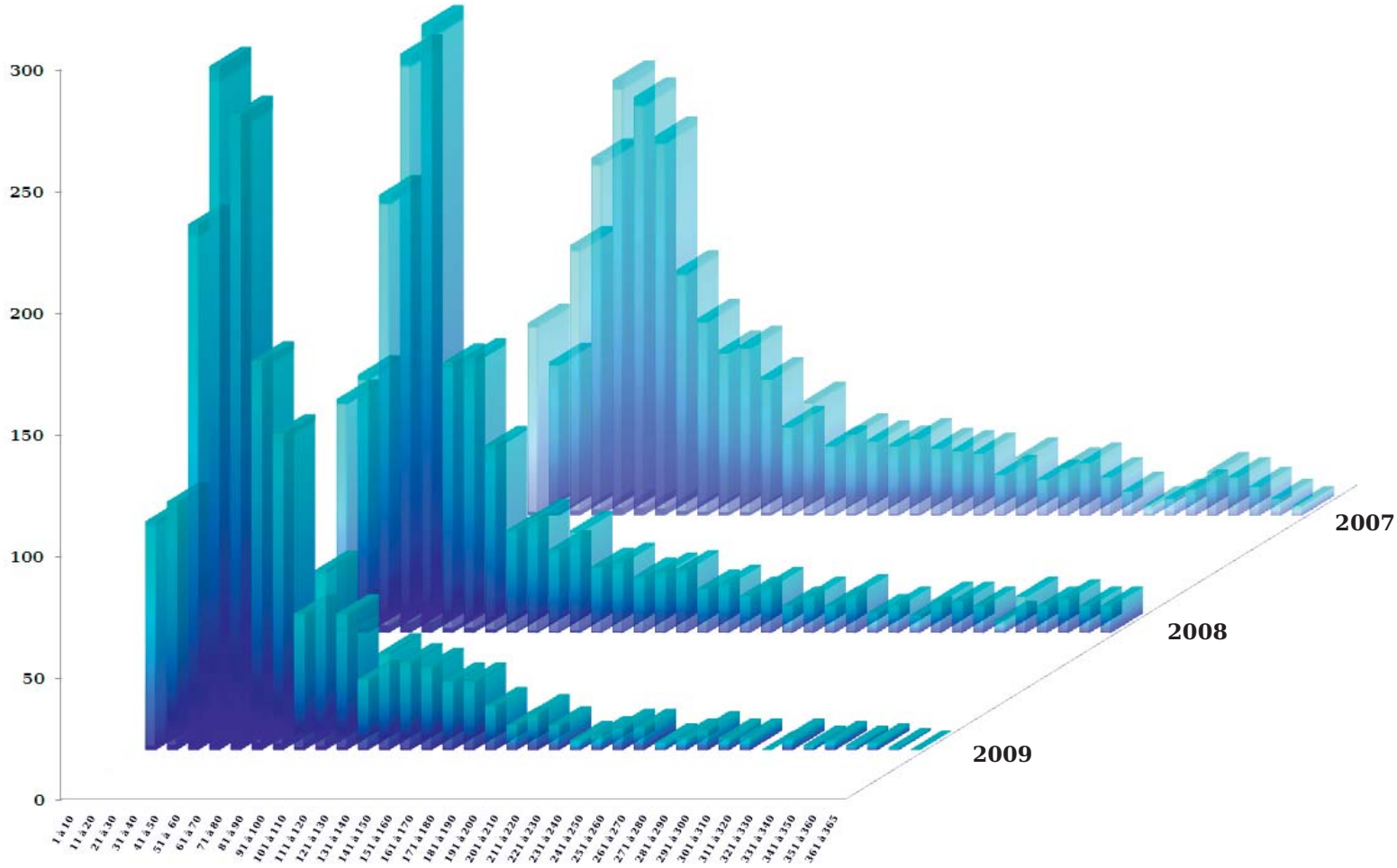
En outre, il convient de noter que les dossiers restants de l'année N sont désormais maintenus dans le flux de traitement de l'exercice N+1 pour éviter toute constitution de stock de dossiers en retard de traitement.

Les graphiques 8 et 9 montrent que, malgré un accroissement substantiel d'activité depuis 4 ans, l'équipe du Médiateur a réalisé un effort particulier et parvient à améliorer constamment les délais moyens de traitement annuel.

Graphique 8 : Répartition des délais moyens de traitement annuel de l'ensemble des médiations réalisées.



Graphique 9 : Répartition des délais de réponse en 2009 et comparaison avec 2008 et 2007 (colonnes aux second et troisième plans) de l'étalement sur un an des délais de traitement des médiations de flux annuel.



NB : Compte tenu du nombre important de demandes irrecevables (1 538), ces dernières n'ont pas été reportées dans les graphiques 9 et 10 afin de ne pas créer une première colonne excessivement élevée qui écraserait les colonnes suivantes représentant les autres tranches chronologiques. Ces demandes irrecevables sont à prendre en compte avec leur délai de traitement moyen de 2 jours en 2009.

La mise en perspective révèle qu'à volumes presque équivalents de médiations de flux chacune des trois années (*pour mémoire : 1 749 en 2009, 1 721 en 2008 et 1 807 en 2007*), le nombre de dossiers traités en début d'année est, une nouvelle fois, en hausse comme l'indique la répartition des volumes de dossiers par tranches chronologiques de 10 jours. Le nombre de dossiers traités au-delà de 90 jours diminue régulièrement depuis trois ans.

Ainsi, dans la période-clé de 1 à 60 jours (car constituant un indicateur de performance du service), le nombre de médiations réalisées en 2009 (1 114) a augmenté de près de 13,5 % par rapport à 2008 et augmente de près de 48,7 % par rapport à 2007. Pour la première fois depuis l'institution du Médiateur, le pourcentage de médiations du flux réalisées en moins de 60 jours atteint un taux record supérieur à 60 %.

Au sein de cette même période de 1 à 60 jours, il convient de remarquer les écarts positifs importants, entre 2008 et 2009, des tranches chronologiques de 21 à 30 jours (+20 %), de 31 à 40 jours (+18 %) et de 51 à 60 jours (+44 %). Entre 61 et 90 jours, l'écart reste positif de 12 %.

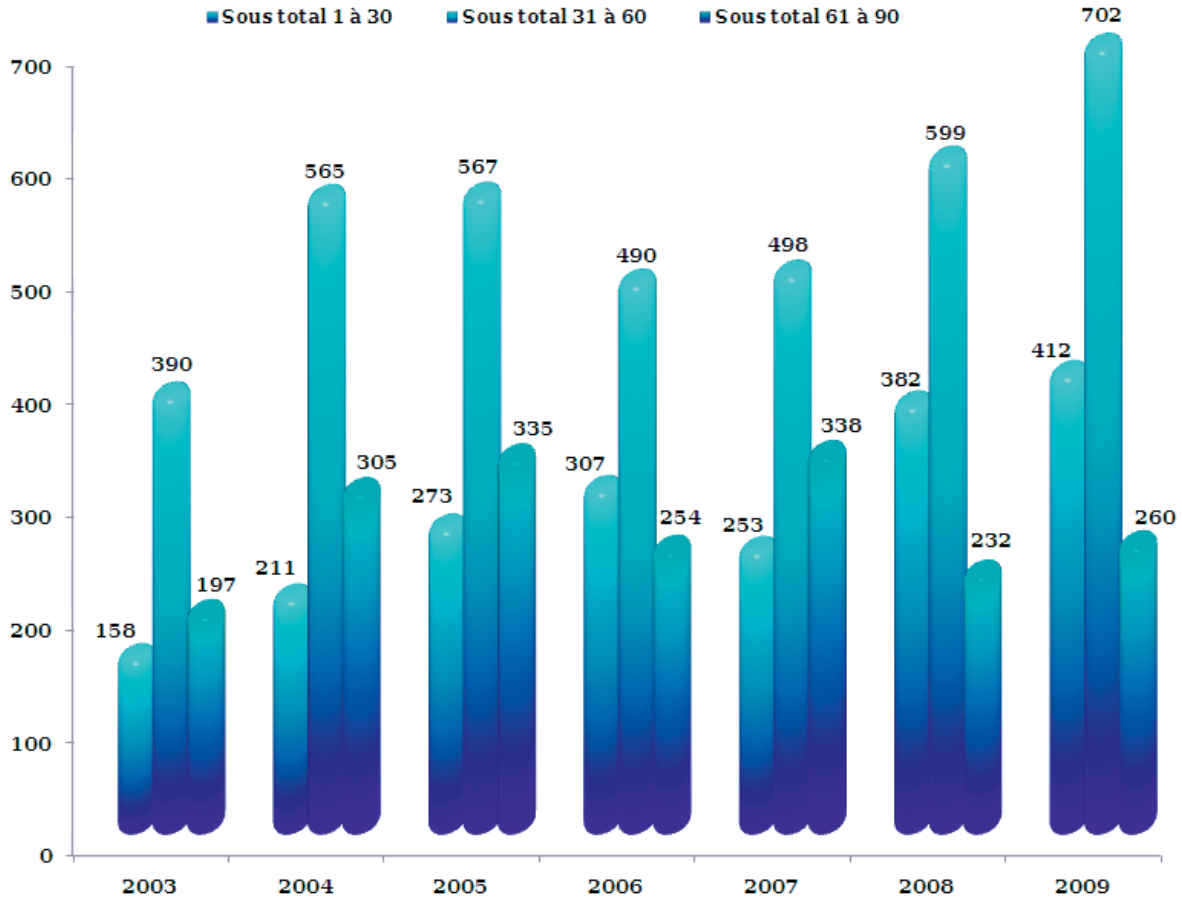
Les comparaisons avec l'année 2007 sont encore plus éloquentes : le nombre de dossiers traités entre 21 et 30 jours connaît un doublement et le nombre de dossiers traités entre 31 et 40 jours s'accroît de 91 %.

Au-delà de 60 jours, les écarts de tranches chronologiques entre les trois années deviennent globalement négatifs, le nombre de dossiers traités pour chaque tranche en 2009 étant inférieur aux nombres des tranches chronologiques équivalentes des années 2008 et 2007.

Sur l'ensemble, le resserrement, pour la seconde année consécutive, des délais de traitement a pour conséquence une forte réduction du nombre de dossiers subsistant en fin d'année.

En conclusion, les résultats de l'année 2009 confirment une tendance amorcée en 2008 : l'activité soutenue du Médiateur s'apprécie au regard du resserrement des délais de traitement des médiations qui produit une amélioration significative de la performance d'ensemble de l'équipe.

Graphique 10 : Comparaison des délais de traitement des médiations entre 2003 et 2009 (demandes irrecevables et dossiers les plus anciens exclus) par tranches chronologiques de 1 à 30 jours (1ère colonne)**, de 31 à 60 jours** (2ème colonne) **et de 61 à 90 jours** (3ème colonne). Le nombre de dossiers concernés est indiqué au-dessus de chaque colonne.



Le même constat d'amélioration de la performance de l'équipe du Médiateur peut être effectué à l'occasion d'une comparaison pluriannuelle, plus ciblée sur les délais de traitement en trois mois.

La première tranche chronologique (1 à 30 jours) connaît une croissance régulière depuis 7 ans. Elle augmente de plus de 62 % entre 2007 et 2008. On constate un quasi-triplement depuis l'institution du Médiateur.

La seconde tranche (31 à 60 jours) atteint, en 2009, son niveau le plus élevé depuis l'institution du Médiateur. Elle gagne 40 % entre 2007 et 2009.

La troisième tranche (61 à 90 jours) connaît une stabilisation en 2009 et reste à un niveau proche de celui de 2008. Cette stabilisation est le pendant de l'augmentation du nombre de dossiers traités dans les tranches chronologiques précédentes, les années antérieures.

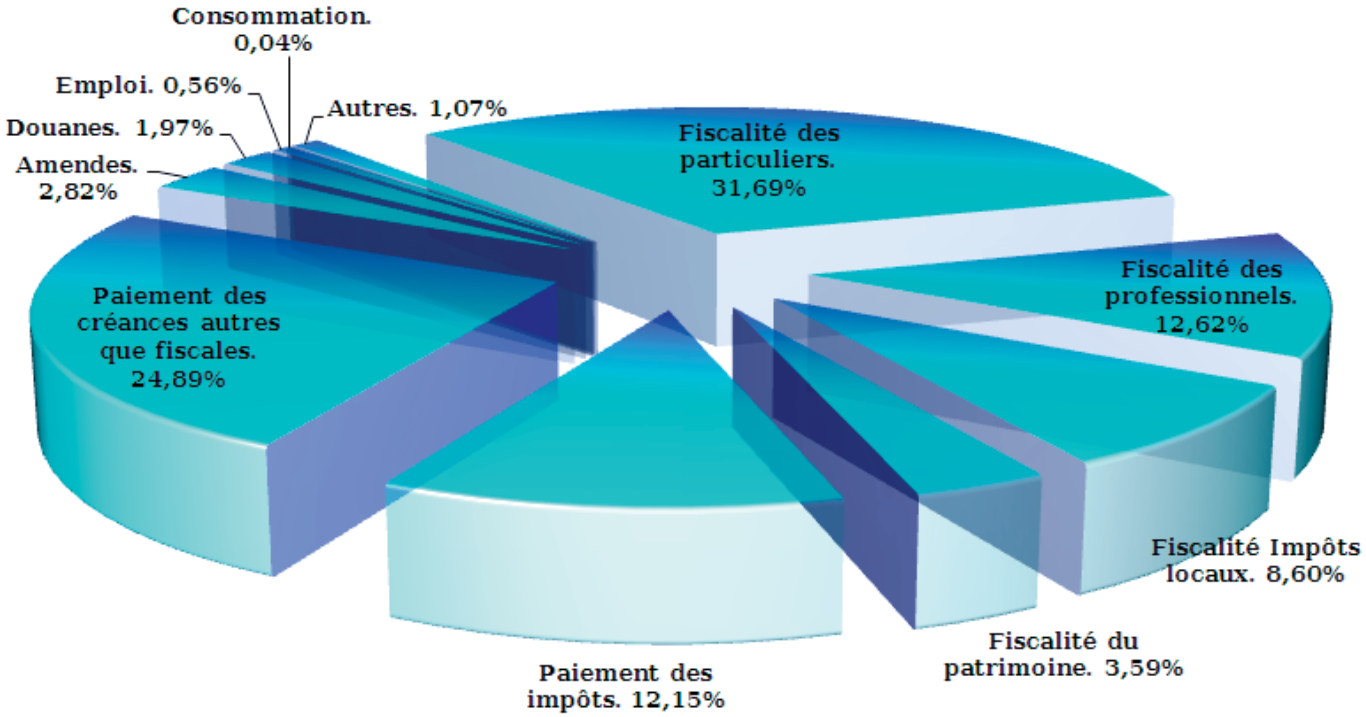
Cette troisième tranche ne représente plus que 18 % du traitement sur trois mois : elle reste, comme en 2008, à son niveau le plus bas depuis 6 ans (26 % en 2003, 28 % en 2004 et en 2005, 24 % en 2006, 31 % en 2007).

Au total, en 2009, 23,5 % des médiations du flux de l'année ont été traitées dans un délai inférieur à 30 jours (20 % en 2008) ; 63,6 % dans un délai inférieur à 60 jours (51,4 % en 2008) et plus de 78 % dans un délai inférieur à 90 jours.

22 Les thèmes des médiations.

Le graphique 11 confirme la prépondérance du traitement par l'équipe du Médiateur des litiges relatifs à la fiscalité et au recouvrement des créances non fiscales recouvrés par les services de Direction générale des finances publiques. Pris dans leurs divers composants, ces litiges représentent plus de 96 % des médiations en 2009.

Graphique 11 : Ventilation par thèmes des médiations en 2009.



● La fiscalité des particuliers (incluant leur part de fiscalité directe locale, celle du patrimoine et les amendes), avec 1 092 affaires traitées, représente une part croissante des médiations rendues en 2009 : près de 46,7 % au lieu de 40 % en 2008 et 36 % en 2007. Les amendes ont concerné 66 dossiers (2,82 % de l'ensemble des médiations réalisées), soit une diminution de près de 8 % en valeur relative par rapport à 2008.

● En deuxième lieu, les litiges relatifs au paiement des impôts et des créances autres que fiscales augmentent aussi pour atteindre une part de 37,4 % en 2009, au lieu de 29,8 % en 2008 et 30,6 % en 2007. La part des demandes concernant les créances de collectivités locales (notamment, frais de cantine et d'activités périscolaires), les loyers des logements HLM ainsi que les frais hospitaliers est en augmentation. Leur part s'établit désormais à 24,8 % de l'ensemble de thèmes de médiation (21,7 % en 2008).

● En troisième lieu, la fiscalité des professionnels *stricto sensu* (295 dossiers) diminue de 5 % et passe de 13,2 % des médiations en 2008 à 12,6 %. Cette diminution doit être relativisée car des médiations en matière de fiscalité directe locale (taxes foncières) et de gestion publique (créances des collectivités locales) ont aussi été réalisées pour des entreprises. En outre, 5,8 % des dossiers ont concerné les douanes, le commerce-artisanat et l'emploi. L'ensemble des dossiers traités pour des entreprises est, comme les années précédentes, en augmentation : 339 en 2009 au lieu de 312 en 2008, 301 en 2007, 293 en 2005 et 281 en 2004.

● Enfin, le nombre des médiations relatives aux litiges douaniers double et revient à son niveau de 2005 et 2006 avec 1,97 % des médiations (0,94 % en 2008, contre 1,16 % en 2007, 2 % en 2006 et 2005).

Les autres sujets de médiation.

Les médiations réalisées sur des matières autres que fiscales ont porté sur les sujets suivants :

- **en matière douanière**, comme les années précédentes, les médiations ont notamment traité des modalités du contrôle exercé par la douane au titre de l'importation ou de l'exportation des marchandises (contrôles routier, ferroviaire et aéroportuaire) et des contrôles de voyageurs (détaxe, calcul de TVA et de droits de douane) ainsi que du droit annuel de francisation et de navigation ;

- **en matière de concurrence et de consommation**, le Médiateur a examiné principalement des litiges liés au surendettement et des litiges relatifs à l'exécution de contrats de communications électroniques ainsi que des demandes d'information sur des produits de placements bancaires et assuranciels ;

- **en matière entrepreneuriale**, des médiations ont concerné les aides relatives à la création des nouvelles entreprises, l'accès au statut d'auto-entrepreneur et la rectification d'immatriculations de véhicules professionnels ;

- **en matière d'emploi**, la mise en place du Médiateur national de Pôle Emploi (suite à la fusion entre l'ANPE et les Assédic) et de ses délégués régionaux a beaucoup tari le flux des demandes : 13 demandes de médiation ont été reçues en 2009, contre 24 en 2008 et 15 en 2007. En revanche, le Médiateur est intervenu sur un certain nombre de dossiers concernant le recouvrement des cotisations d'URSSAF, notamment des demandes de délais.

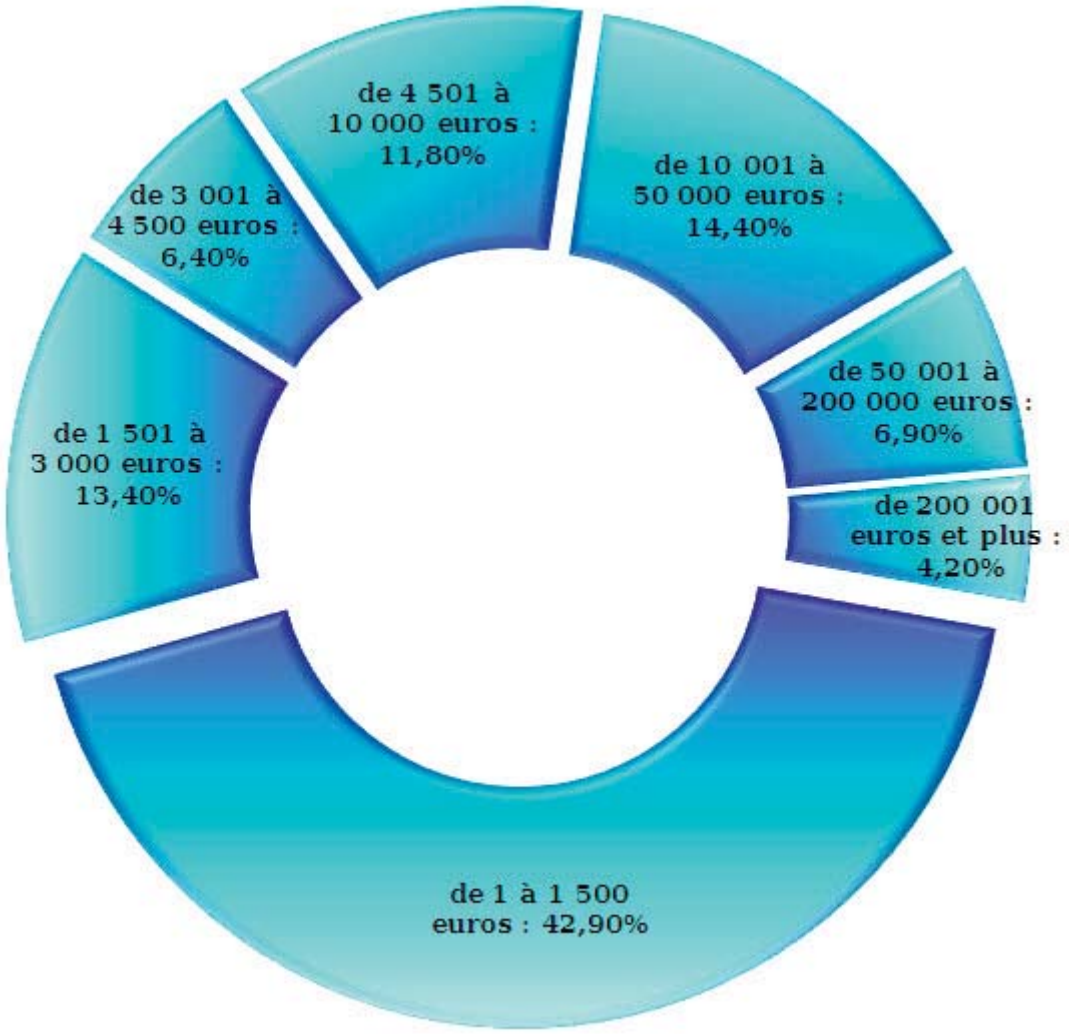
Enjeux et conséquences financières des médiations

On définit comme enjeu financier le montant sur lequel porte la demande de médiation : montant de l'imposition contestée, montant de la remise sollicitée, etc. Ainsi l'enjeu financier se distingue du résultat de la médiation : dégrèvement consenti, montant de la transaction, etc.

En 2009, sur les 2 338 médiations réalisées, 1 793 médiations, soit 76,6 % de l'ensemble des médiations, comportaient un enjeu financier bien précisé, soit une proportion équivalente à celle de 2008 (1 786 médiations réalisées sur un total de 2 352).

L'enjeu financier moyen de l'ensemble des médiations réalisées demeure élevé mais en diminution : 40 000 euros en 2009 au lieu de 48 000 euros en 2008 et 65 000 euros en 2007. Ce montant, comme les années précédentes, doit toutefois être relativisé par le fait que quelques médiations aux enjeux financiers particulièrement élevés ont un fort effet amplificateur.

Graphique 12 : Répartition des médiations réalisées (en %) en fonction de leurs enjeux financiers en 2009.



D'année en année, la physionomie du paysage financier de la médiation ne connaît que des variations minimes.

La variation des enjeux moyens est de quelques euros sur la première tranche de 1 à 1 500 euros : 592 euros en 2009 (603 euros en 2008 et 596 en 2007), portant sur 42,9 % des dossiers au lieu de 41 % en 2008 et 43,5 % en 2007. Cette diminution moyenne de 11 euros, entre 2008 et 2009, représente une variation à la baisse de 1,82 %.

L'enjeu moyen de la tranche de 1 501 à 3 000 euros (2 188 euros en 2009 au lieu de 2 181 en 2008) ne connaît qu'une variation de 7 euros (+0,3 %) par rapport à l'année précédente.

Cette variation de l'enjeu moyen est sensiblement plus importante sur la tranche de 3 001 à 4 500 euros : 150 euros supplémentaires en 2009 par rapport à 2008, soit un enjeu moyen de 3 786 euros en 2009 (3 636 euros en 2008) et une augmentation de 4,1 %.

S'agissant des tranches supérieures à 4 501 euros, les enjeux moyens des médiations connaissent une baisse moyenne globale de – 1,71 % par rapport à 2008 (de – 0,58 % sur la tranche de 4 501 à 10 000 euros, de – 0,31 % sur la tranche de 10 001 à 50 000 euros, de – 4,25 % sur la tranche de 50 001 à 200 000 euros et de – 1,71 % sur la tranche supérieure à 200 001 euros et plus).

Il ressort globalement de ces chiffres que 62,7 % des médiations réalisées (62 % en 2008 et 64,2 % en 2007) portent sur des enjeux financiers inférieurs à 4 500 euros, pour un enjeu moyen de 1 261 euros (1 311 euros en 2008 et 1 283 euros en 2007), soit une baisse de l'enjeu moyen de 50 euros par rapport à 2008 (- 3,8 %) et de 22 euros par rapport à 2007 (-1,7 %).

26,2 % des médiations réalisées portent sur des enjeux compris entre 4 501 et 50 000 euros (25 % en 2008) ; et 11,1 % sur des enjeux supérieurs à 50 001 euros (13 % en 2008).

S'agissant des conséquences financières des médiations,

653 d'entre elles (508 en 2008), soit 27,9 % des 2 338 médiations réalisées (ou 36,4 % des 1 793 médiations comportant un enjeu financier), ont fait l'objet :

- de dégrèvements pour 56 % de ces médiations au lieu de 74 % en 2008, soit une diminution en valeur relative de près d'un quart. Ces 56 % se décomposent pour 33 % en dégrèvements gracieux et pour 23 % en dégrèvements contentieux ;

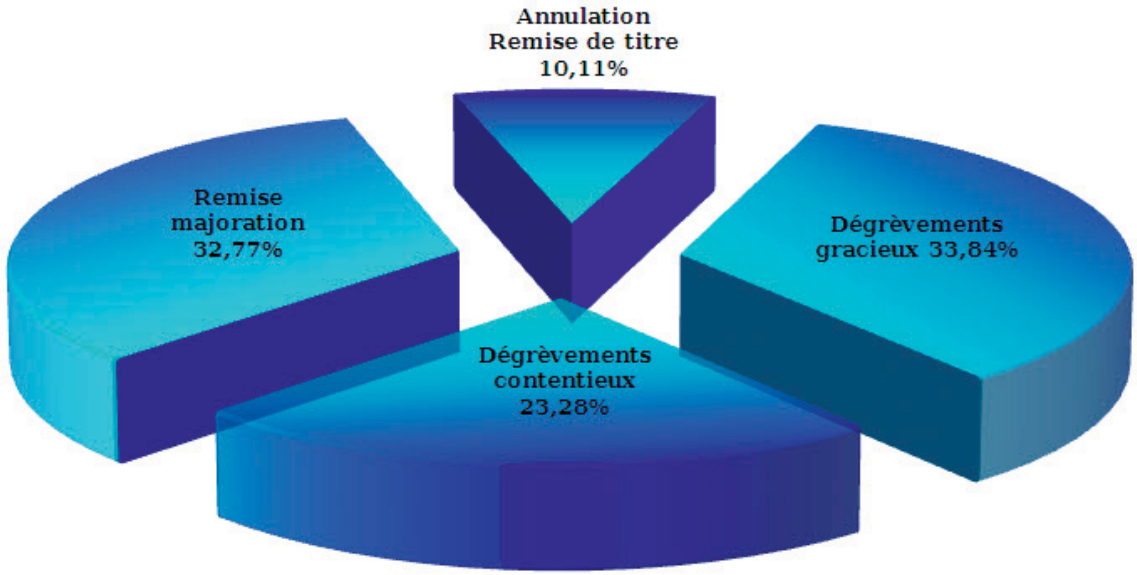
- d'annulation et de remise de titre de créance pour 10 % des médiations (6 % en 2008), soit un accroissement des deux tiers ;

- d'annulation de majoration et de frais de poursuite pour 32,7 % des médiations (20 % en 2008), soit une hausse de près des deux tiers.

Ces mesures ont bénéficié pour 80,3 % d'entre elles à des particuliers (84 % en 2008) et pour 19,7 % à des entreprises (16 % en 2008).

Comme pour les enjeux financiers, au premier abord, la moyenne des dégrèvements gracieux et contentieux paraît élevée, respectivement 21 842 euros (35 000 en 2008) et 37 541 euros (39 000 en 2008), du fait du poids d'un petit nombre de dégrèvements importants.

Graphique 13 : Répartition des conséquences financières des médiations (en % de dossiers concernés).



La déclinaison de sommes relatives aux conséquences financières et une comparaison affinée des dégrèvements gracieux et contentieux, en nombre et en valeur moyenne, révèlent de fortes disparités entre 2008 et 2009 :

- Sur des montants inférieurs à 3 000 euros, on constate une baisse du nombre de dégrèvements gracieux de 11,6 % en valeur relative (51,5 % en 2009 contre 58 % en 2008) et une augmentation de 9,2 % du nombre de dégrèvements contentieux (54,6 % en 2009 au lieu de 50 % en 2008).

Parallèlement, la valeur moyenne des dégrèvements gracieux augmente de 10,6 % (934 euros en 2009 contre 844 euros en 2008), et celle des dégrèvements contentieux diminue de 7 % (1 111 euros en 2009 contre 1 195 en 2008).

- Sur la tranche comprise entre 3 001 et 10 000 euros, le nombre des dégrèvements augmente nettement et leur valeur moyenne diminue :

Le nombre de dégrèvements gracieux est de 19,4 % (15,6 % en 2008, soit une augmentation en valeur relative de 24,3 %) et celui des dégrèvements contentieux de 17,7 % (16 % en 2008, soit une augmentation en valeur relative de 10,6 %).

Les sommes moyennes s'établissent à 5 023 euros (5 560 en 2008, soit une diminution de 9,6 %) pour les dégrèvements gracieux et à 5 545 euros (5 751 en 2008, soit une diminution de 3,5 %) pour les dégrèvements contentieux.

- Sur les montants supérieurs à 10 001 euros, le nombre des dégrèvements gracieux augmente de 15,6 % en valeur relative (28,9 % en 2009 contre 25 % en 2008) et celui des dégrèvements contentieux diminue de 19,5 % en valeur relative (27,6 % en 2009 au lieu de 34,3 % en 2008).

Quant aux valeurs moyennes de cette tranche, elles s'établissent à 70 383 euros pour les dégrèvements gracieux (75 000 euros en 2008, soit une diminution de 6,1 %) et à 130 100 euros pour les dégrèvements contentieux (178 876 euros en 2008, soit une baisse de 27,2 %).

Enfin, 87,3 % des remises de majoration et de frais de poursuites (83 % en 2008, soit une augmentation de 5,1 %) et 77 % des annulations et remises de titre (58 % en 2008, soit un accroissement de 32,7 %) ont porté sur des sommes inférieures à 1 000 euros, pour des sommes moyennes respectives de 157 euros (199 en 2008, en baisse de 21,1 %) et 328 euros (312 en 2008, soit une augmentation de 5,1 %).

Médiation et entreprises :
Une augmentation de 18,4 % des demandes et de 44,8 % des médiations réalisées.

Si de plus en plus d'entreprises se manifestent auprès du Médiateur pour solliciter son intervention dans un litige avec une administration financière, c'est sans doute parce que la médiation leur paraît correspondre à une forte exigence des entreprises en termes de souplesse et de traitement d'un dossier dans le double objectif d'atténuer le risque juridique et de préserver leur compétitivité, surtout dans un contexte de difficultés économiques.

La médiation propose une réponse adaptée aux caractéristiques actuelles du monde des affaires : rapidité de l'analyse et du diagnostic, réactivité dans le traitement, promptitude de la réponse définitive.

En 2009, le Médiateur a reçu 308 demandes de médiation (260 en 2008 et 204 en 2007), soit une augmentation de 18,4 % en rythme annuel et de 51 % sur trois ans, émanant d'entreprises (16,25 % de l'ensemble des demandes recevables), soit une moyenne de 26 dossiers par mois contre 21 en 2008 et 17 en 2007.

117 demandes (145 en 2008 et 109 en 2007) sont intervenues après contrôle fiscal.

111 (au lieu de 85 en 2008 et 68 en 2007) des 308 entreprises demanderesses ont leur siège en Ile de France.

295 demandes (243 en 2008 et 190 en 2007), soit une augmentation de 21,3 %, par rapport à 2008 et de 55 % par rapport à 2007, ont porté sur la matière fiscale, les 13 autres demandes ont principalement concerné les créances des collectivités locales (gestion publique) et les Douanes.

Sur les 295 demandes, 62 (21 %) sont en lien direct avec la crise économique et portent sur des délais de paiement et des remboursements anticipés de créances d'impôts principalement.

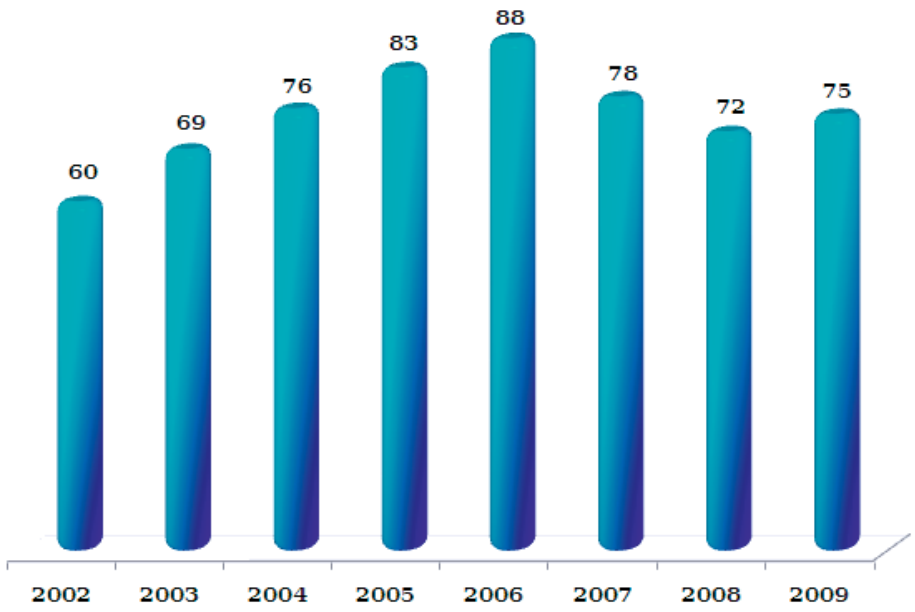
Conformément à la politique des pouvoirs publics de soutien aux entreprises, le Médiateur a tenu à ce qu'un effort tout particulier soit réalisé en faveur notamment des PME : 339 médiations concernant des entreprises ont été réalisées, ce qui représente une augmentation de 44,8 % par rapport à 2008 (234 médiations) et plus qu'un doublement par rapport à 2007 (165 médiations).

Sur l'ensemble, 75 % des médiations ont abouti à une réponse totalement ou partiellement favorable à l'entreprise.

Les résultats pour l'usager

Le Médiateur a effectué en 2009 des médiations donnant en tout ou en partie satisfaction au demandeur dans une proportion de 75 % . Ce résultat est en légère hausse par rapport à 2008 (72 %) et correspond exactement à la moyenne des mesures de satisfaction depuis l'institution du Médiateur (graphique 14).

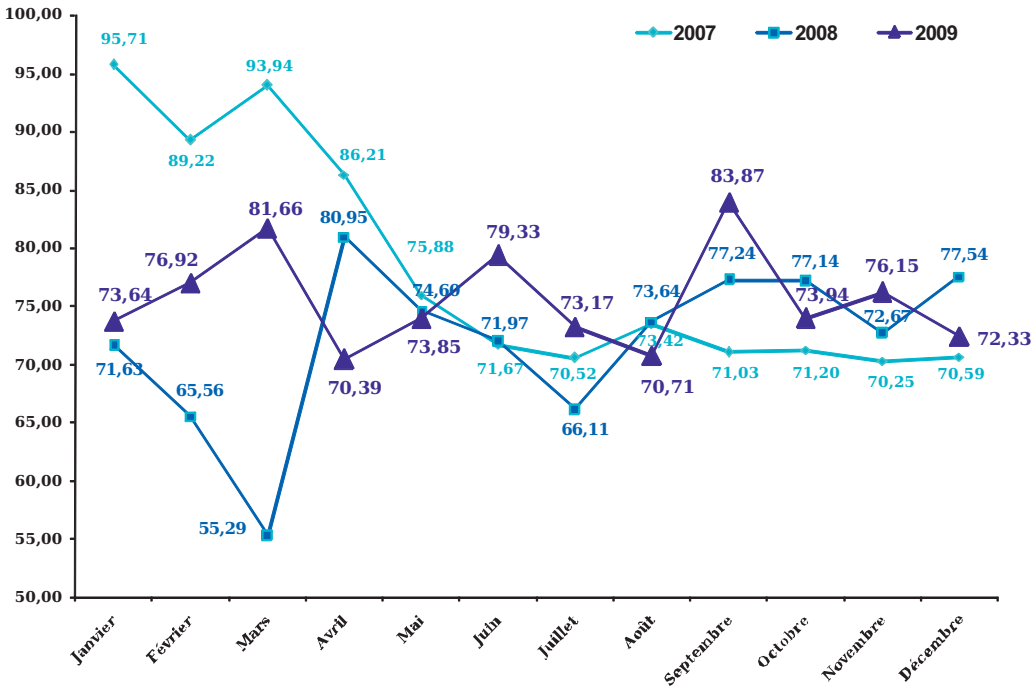
Graphique 14 : Mesure du nombre de médiations ayant donné, partiellement ou totalement, satisfaction à l'usager.



Le graphique 15 montre que les mesures mensuelles de satisfaction de 2009 infirment une hypothèse prospective présentée en 2008 mais corroborent un constat d'ensemble effectué cette même année.

L'hypothèse prospective envisageait une diminution de la mesure de satisfaction dans l'avenir, au fur et à mesure d'un rapprochement des taux mensuels. Or, il semblerait que l'on assiste plutôt à une stabilisation et une consolidation. La réduction des divergences de taux entre mêmes mois de 2007, 2008 et 2009, a pour conséquence le rapprochement et le resserrement de ces taux de part et d'autre d'une ligne médiane de 75 %. (constat général effectué en 2008).

Graphique 15 : Mesure mensuelle du nombre de médiations ayant donné, partiellement ou totalement, satisfaction à l'usager, en 2007, 2008 et 2009.



Pour interpréter ce résultat, il convient de garder à l'esprit que, comme les années précédentes, le Médiateur est saisi d'un faible nombre de litiges par rapport à l'ensemble des réclamations traitées notamment par l'administration fiscale à ses différents échelons territoriaux.

Ce résultat est aussi le fruit de l'étroite coopération du Médiateur avec les divers services concernés, notamment avec les correspondants du Médiateur et les conciliateurs fiscaux départementaux. Il s'agit donc d'un résultat largement partagé.

En 2009, le pourcentage de satisfaction totale ou partielle est identique (75 %) selon que la demande émane d'un particulier (73 % en 2008 et 80 % en 2007) ou d'une entreprise (69,3 % 2008 et 76 % en 2007). C'est une situation différente de celle constatée les années précédentes, marquée quand il s'agissait de médiations pour des entreprises par un taux de satisfaction inférieur à celui observé en matière de médiations pour des particuliers.
Sur l'ensemble des 2 338 médiations réalisées en 2009, 152 médiations au lieu de 139 en 2008, correspondant à 6,5 % de l'ensemble des médiation (5,9 % en 2008), ont abouti à un dégrèvement contentieux (NB : La majorité des dégrèvements auxquels aboutissent les médiations sont des dégrèvements gracieux prenant en compte la situation des contribuables. Les dégrèvements contentieux corrigent des erreurs de droit dans l'application des textes.) : 111 pour des particuliers (120 en 2008), 41 pour des entreprises (19 en 2008).

Les médiations dans les autres domaines ne sont pas suffisamment nombreuses pour permettre d'établir quantifications et pourcentages significatifs avec des séries suffisamment longues. Cela étant, elles trouvent dans leur quasi-totalité une issue favorable à l'usager.

L'ensemble de ces chiffres confirme l'intérêt pour l'usager de recourir à la médiation comme mode alternatif de règlement des litiges. Par son rôle, le Médiateur a permis, comme les années précédentes, d'éviter l'introduction ou le maintien de nombre d'instances contentieuses devant les juridictions et de contribuer activement à la diffusion de la volonté affirmée du Ministre de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi, et du Ministre du Budget, des Comptes Publics, de la Fonction Publique et de la Réforme de l'Etat de placer l'usager au centre des préoccupations des administrations placées sous leur autorité.

Le Médiateur et les conciliateurs fiscaux départementaux.

Dans les domaines relevant de la fiscalité (assiette et recouvrement) hors vérifications de comptabilité et autres contrôles externes, la mise en place du conciliateur fiscal départemental aboutit à un processus de traitement des réclamations comportant trois niveaux :

- le service qui établit et/ou recouvre l'impôt constitue le premier niveau auprès duquel formuler une réclamation. Les services de proximité (centres des impôts et trésoreries) traitent ainsi plusieurs millions de demandes par an ;
- le conciliateur fiscal départemental intervient en deuxième niveau pour les affaires n'ayant pas été, pour tout ou partie, résolues et est amené à connaître de près de 80 000 affaires par an ;
- le médiateur, troisième niveau, ne peut être saisi qu'en cas de litige persistant et à la condition exprès qu'une démarche préalable ait été réalisée auprès des services ou du conciliateur fiscal départemental.

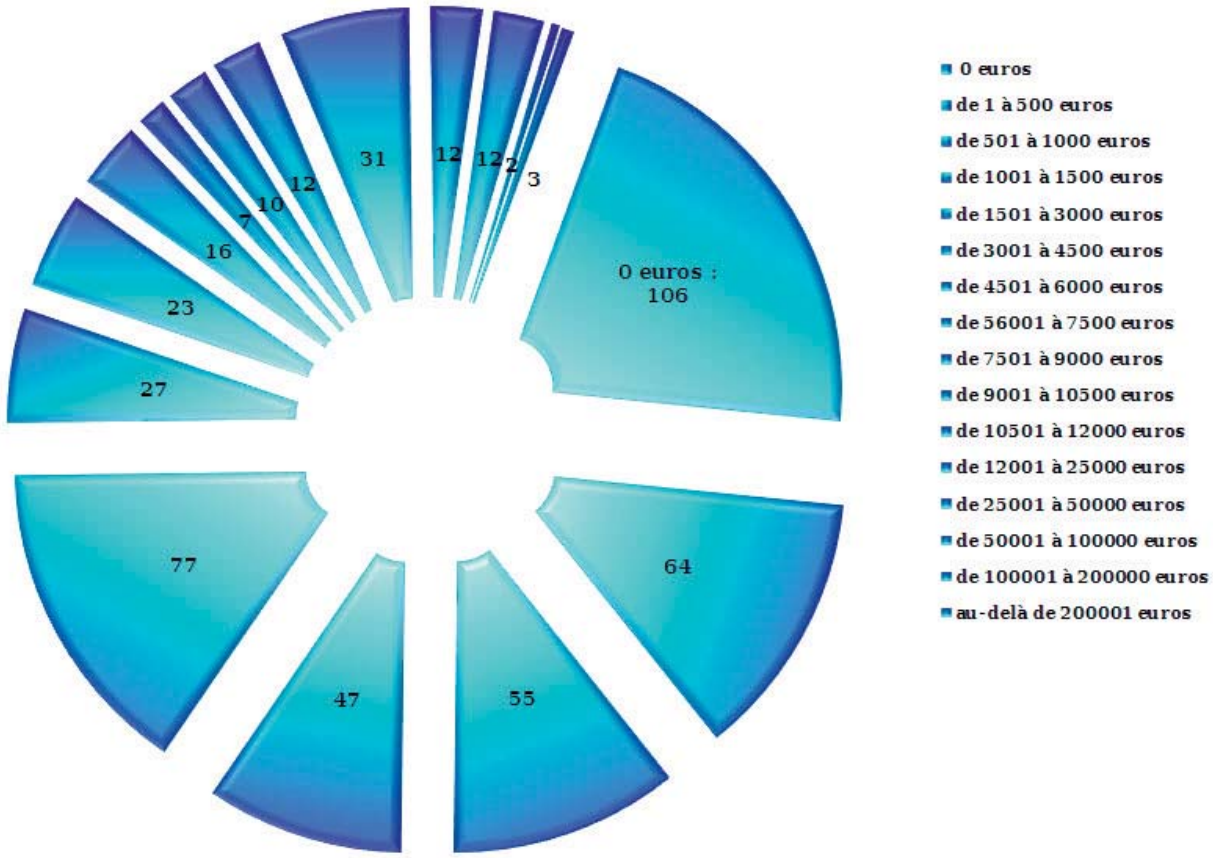
Le Médiateur traite environ 2 000 affaires fiscales par an.

Pour les vérifications de comptabilité et contrôles fiscaux sur place, c'est l'interlocuteur (départemental notamment) qui joue le rôle de deuxième niveau avant médiation.

Ces trois niveaux s'articulent parfaitement entre eux et se complètent opportunément. Leur collaboration permet de limiter considérablement le contentieux de l'impôt et de son recouvrement.

Le Service du Médiateur a réalisé, en 2009, 505 médiations après l'intervention du conciliateur fiscal départemental, soit une augmentation de 16,6 % par rapport à 2008. Ce type de médiation représente 21,5 % de l'ensemble des médiations réalisées (au lieu de 18 % en 2008 et en 2007).

Graphique 16 : Enjeu financier des médiations après intervention des conciliateurs : nombre de dossiers par fourchette d'enjeu financier (lecture dans le sens des aiguilles d'une montre à partir de la tranche 0 euros).

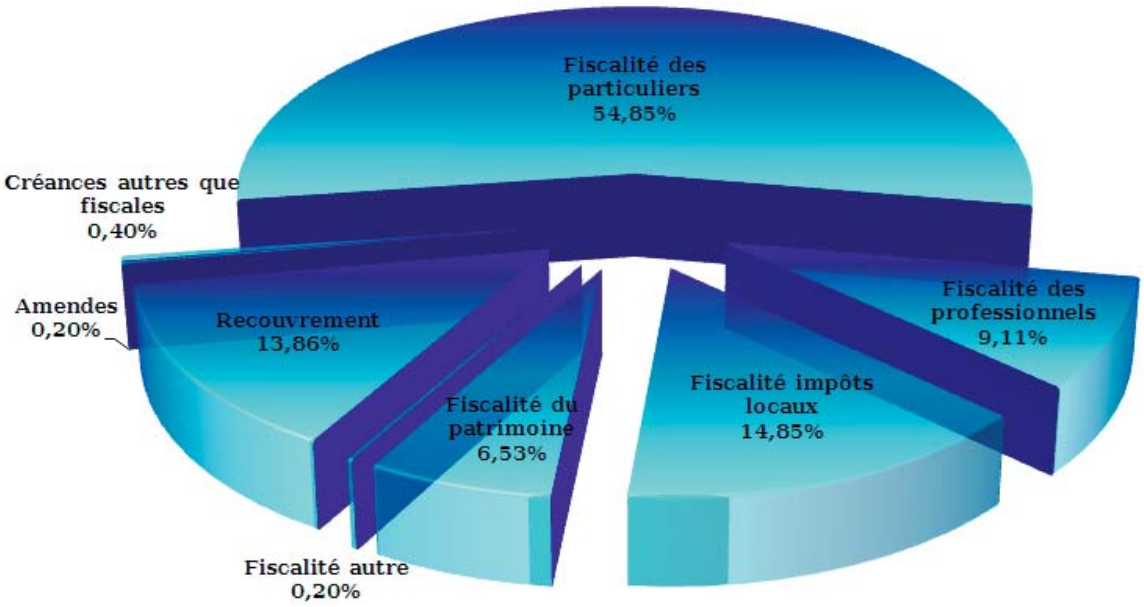


Sur ces 505 médiations, 106 portaient sur une question de droit ou de doctrine, soit 20 % (15 % en 2008).

Globalement, les demandes de médiation après passage devant le conciliateur contenaient des enjeux financiers plus faibles que ceux de l'ensemble des médiations. L'enjeu moyen est de 8 033 euros.

Pour 2009, les caractéristiques sont identiques à celles de 2008 : 53,5 % de ces médiations (55 % en 2008) après passage devant le conciliateur (« en appel ») comportaient un enjeu allant jusqu'à 4 500 euros (contre 62,7 % pour l'ensemble des médiations). Seules 16,2 % des médiations (14,5 % en 2008) contenaient un enjeu supérieur à 10 000 euros (contre 25,5 % de l'ensemble des médiations).

Graphique 17 : Les thèmes des médiations effectuées après saisine des conciliateurs fiscaux départementaux.



La comparaison des deux années 2008 et 2009 quant aux thèmes des médiations réalisées après intervention des conciliateurs fait apparaître de fortes similitudes :

- la fiscalité des professionnels montre une identité quasi-totale entre les deux années (9,7 % en 2008 et 9,1 % en 2009) ;

- la fiscalité des particuliers passe de 56,3 % en 2008 à 54,8 % en 2009, soit une légère de diminution de 2,6 % ;

- le recouvrement représente 13,6 % en 2009, soit une augmentation de 9,6 % par rapport à 2008 (12,4 %) ;

- la fiscalité des impôts locaux augmente légèrement en 2009 (14,8 % au lieu de 12 % en 2008), soit un accroissement relatif de 23 % ;

- s'agissant de la fiscalité du patrimoine, la comparaison est plus difficile dans la mesure où la ventilation des tranches entre 2008 et 2009 diffère.

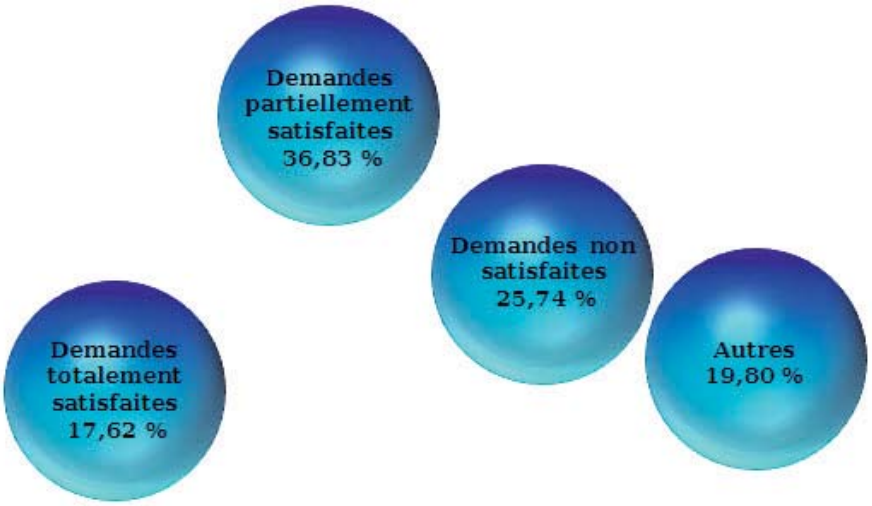
Sur l'année 2009, la comparaison des thèmes généraux des médiations réalisées (graphique 11) et des thèmes après intervention du conciliateur (graphique 17) fait apparaître des écarts importants essentiellement dus aux quantités différentes de dossiers et au fait que le volet « gestion publique » n'est pas pris en compte pour les conciliateurs.

Enfin, de très rares réponses ont été faites par des conciliateurs en matière d'amendes et de créances autres que fiscales alors que ces domaines n'entrent pas dans leur champ de compétence : l'urgence expliquait cette situation.

Comme l'indique le graphique 18 ci-après, le Médiateur a donné satisfaction, pour tout ou partie, à 54,4 % des demandeurs (60 % en 2008 et 50 % en 2007) dont le litige a été examiné par le conciliateur.

Ce résultat reste élevé, quoique inférieur à celui constaté lorsque le Médiateur ne se prononce pas en « appel » d'un conciliateur (75 % pour l'ensemble des médiations). En tout état de cause, le nombre de médiations concernées est très faible par rapport à l'ensemble des conciliations opérées.

Graphique 18 : Mesure du nombre de médiations ayant donné, totalement ou partiellement, satisfaction aux usagers.



Le service du Médiateur et la LOLF.

A l'instar de tous les départements ministériels et services de l'Etat, le service du Médiateur entre dans le champ d'application de la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001 (LOLF) qui, en fixant la nouvelle architecture du budget de l'Etat, inscrit son action dans une logique pluriannuelle d'objectifs à atteindre.

Ainsi l'activité du service du Médiateur doit-elle répondre à plusieurs indicateurs de performance fondés sur les quatre axes suivants :

- un rythme de traitement des dossiers adapté au flux élevé et continu des demandes de médiation ;

- le double souci d'un traitement de haute qualité de ces dossiers et du respect de délais performants ;

- l'exigence d'une forte réactivité aux attentes des usagers ;

- une amélioration permanente de l'organisation, du fonctionnement et de la productivité du service.

Ces objectifs ont été atteints en 2009 sur la base d'indicateurs de performance validés au niveau du programme « Soutien des politiques économique, financière et industrielle » auquel participe le service du Médiateur. Le Médiateur a reçu près de 3 900 demandes. Les demandes irrecevables ont été traitées en 2 jours. Malgré la complexité croissante des dossiers, plus de 60 % des médiations ont été réalisées dans un délai inférieur à 60 jours. Le taux de traitement des dossiers anciens a permis l'apurement complet de ce stock. Les propositions de réforme du Médiateur ont été suivies à 80 % par les directions et services des ministères de l'Economie et du Budget.

Par ailleurs, l'équipe du Médiateur est composée de 12 personnes, toutes mises à disposition par leurs directions d'origine : une Première conseillère qui anime et coordonne l'équipe des cinq conseillers en charge de la préparation des médiations et du suivi de leur mise en oeuvre ; un Secrétaire général et cinq secrétaires qui assurent les missions de traitement des demandes, de gestion et de logistique du Service.

Pour 2010, l'équipe du Médiateur maintient l'usager au cœur de son dispositif. La réforme de certains processus internes (archivage électronique des dossiers clos et numérisation des dossiers du flux annuel) devrait permettre d'optimiser encore la fluidité de traitement des dossiers de médiation et donc de conforter les résultats des indicateurs de performance du Service.

La rencontre annuelle des Correspondants du Médiateur.

Depuis son institution en 2002, le Médiateur réunit, une fois par an, ses Correspondants des directions et services d'administration centrale et ses Correspondants de la Direction Générale des Finances Publiques en une journée de présentations, d'études, et d'échanges.

Cette rencontre a eu lieu le 15 mai 2009 au Centre de conférences Pierre Mendès-France de Bercy.

Cette journée a été articulée autour de quatre temps forts, entrecoupés d'échanges avec la salle.

Le premier temps a porté sur la présentation du rapport annuel d'activité de l'année 2008.

Le second temps fort a consisté en une table ronde réunissant les correspondants du Médiateur auprès de la Direction générale des Finances publiques, de la Direction générale des douanes et droits indirects et de la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes pour évoquer le rôle du correspondant du Médiateur dans le traitement global des réclamations que reçoivent ces directions et par rapport aux démarches de qualité de service mises en œuvre.

Les échanges ont montré que le Correspondant du Médiateur dans les services d'administration centrale ou déconcentrés procède par une démarche volontariste et pragmatique pour appréhender les situations au fond de manière concrète. Il constitue une interface proactive entre ces services et le Médiateur en ce qu'il apporte, en toute objectivité, un regard neuf sur les dossiers et fait procéder à un nouvel examen des situations globales qui lui sont transmises par le Médiateur afin de lui permettre *in fine* de rendre une recommandation fondée sur le droit et l'équité.

Le troisième temps fort a porté sur l'accompagnement des particuliers et des entreprises face à la crise.

* Le Directeur général du Médiateur du Crédit aux entreprises a présenté son dispositif prévu dans le Plan gouvernemental de relance de l'automne 2008. La médiation du crédit a pour mission de répondre à un fort besoin de liquidités des entreprises et de lever certaines difficultés d'accès au crédit. Le dispositif est efficace, opérationnel et réactif : il s'appuie notamment sur le réseau des directions de la Banque de France, celui des Préfets et des Trésoriers-payeurs généraux qui disposent d'un maillage territorial leur permettant d'avoir une connaissance précise et fine du contexte économique local, des entreprises et de leurs difficultés. Le traitement des dossiers s'appuie sur la voie électronique et obéit à des délais extrêmement courts et de fortes exigences de réactivité sur le terrain.

L'approche des dossiers est essentiellement technique (situation financière présente et passée de l'entreprise, mais aussi sa situation future envisageable sur la base de prévisionnels solides, avec des hypothèses développées mais leur appréhension se fait en prenant en compte toute la dimension de l'entreprise et des partenaires concernés : crédit bancaire, questions d'assurance-crédit et questions de capitaux propres ainsi que de bilan.

La médiation du crédit aux entreprises se décline en trois modes d'action :

- le *back office* pour laisser le niveau local procéder au traitement du dossier ;
- l'action sur le terrain : visite sur place dans l'entreprise, échanges avec le management puis réunion avec les partenaires financiers ;
- l'action au niveau national lorsque le *pool* bancaire est d'envergure nationale et traite le dossier au niveau national.

Dans tous les cas de figure, la médiation du crédit se positionne au plus près du centre de décision, pour aller le plus vite possible.

* Un Trésorier-payeur général et deux Directeurs des Services fiscaux ont présenté les dispositifs de la Direction générale des Finances publiques pour aider les entreprises en difficulté.

Ces services ont une forte légitimité à intervenir aux côtés du Médiateur du Crédit du fait de leur présence et de leur pratique de travail en réseau dans le domaine économique. Ils travaillent sous l'autorité du Préfet ou en liaison avec le Préfet au niveau départemental avec les services de l'Etat, : Préfecture, Sous-Préfecture, Direction du Travail, DGFIP, l'URSSAF, la Banque de France, les organismes consulaires et les collectivités locales. En outre, dans certains départements existent des agences de développement du Conseil Général très dynamiques, et les Conseil Régionaux se sont imposés comme des acteurs majeurs de soutien auprès des entreprises.

En ce qui concerne la DGFIP plus particulièrement, deux outils sont à disposition : le CODEFI et la Commission départementale des Chefs des services financiers et des représentants des organismes de recouvrement des cotisations de Sécurité sociale et de l'assurance-chômage (CCSF).

- Le comité départemental d'examen des difficultés de financement des entreprises (CODEFI), présidé par le Préfet, dont la DGFiP assure le pilotage, est une instance d'échanges, d'orientation, sur les dossiers d'entreprises en difficulté ;

- La CCSF est une instance directement opérationnelle et l'un des rares instruments concrets entre les mains des services de l'Etat pour faire face aux difficultés des entreprises, lorsqu'elle n'ont plus d'interlocuteurs, lorsque les banques se sont désengagées, lorsque les actionnaires ne répondent plus, lorsque l'entreprise est presque à bout de solutions.

Deux objectifs doivent être atteints au niveau territorial :

- vérifier l'effectivité des engagements des banques, du maintien, voire du développement des encours de crédit. L'Etat a fait un gros effort, s'est engagé pour soutenir le monde bancaire, avec une obligation de résultats concrets. Au niveau territorial, les services de l'Etat ont pour mission, avec ceux la Banque de France, de vérifier la réalité de ses engagements ;

- accompagner et soutenir les entreprises : faire en sorte qu'aucune entreprise, qu'aucun professionnel face à la crise ne se retrouve seul, sans interlocuteur, sans accompagnement, sans écoute. C'est un dispositif de dialogue, d'échanges, d'interlocuteurs, de recherche de solution.

La méthode consiste à procéder par détection, orientation et puis traitement des dossiers :

La détection : les dossiers arrivent par des canaux divers et variés. Les entreprises s'adressent soit directement aux services (Préfectures, Trésoreries générales, Banque de France) soit par l'intermédiaire de leurs partenaires habituels (les chambres consulaires, les organismes professionnels, les syndicats professionnels) qui sont appelés à jouer un rôle de filtre. Les points d'entrée sont (l'un des intérêts est le caractère pragmatique du dispositif) multiples.

L'orientation : Des réunions fréquentes ont lieu dans les Préfectures. Elles se déroulent en deux temps :

- D'abord une réunion générale, au cours de laquelle aucun dossier, aucun nom d'entreprise n'est cité. Y participent les services compétents de l'Etat, la Banque de France, OSEO (agence publique de financement des PME), les représentants des entreprises, les organismes consulaires, les syndicats professionnels et le représentant du monde bancaire. Ces réunions ont d'ailleurs permis de mieux connaître le monde bancaire, dont les réseaux ne sont pas systématiquement organisés de manière départementale, qui n'avaient pas jusqu'à présent de représentant attitré à ce niveau territorial, et de nouer des relations de travail tout à fait fructueuses. Au cours de cette première partie de réunion, il est fait œuvre de pédagogie pour expliquer les mesures gouvernementales et l'évolution des décisions gouvernementales. Ensuite, les participants procèdent à un échange croisé sur la situation du département : communication des statistiques de chacun, tour de table et échanges de vue avec l'ensemble des parties prenantes sur la gestion de la crise dans le département ;

- En deuxième partie, une cellule opérationnelle, présidée par le Trésorier-payeur général, avec la Banque de France, OSEO et un représentant de la Préfecture, passe en revue tous les dossiers, sur la base de tableaux de situation qui sont tenus par la Banque de France. Le point de tous les dossiers est fait, un par un, en examinant la position des partenaires : OSEO dans l'octroi des garanties, la Banque de France dans ses négociations avec les banques, ce qui est fait dans le cadre de la CCSF… Puis, les nouveaux dossiers sont traités, en les orientant et les répartissant entre les participants.

Le traitement des dossiers est effectué avec beaucoup de réactivité, dans des délais rapides et avec des taux de solution satisfaisants. Le grand intérêt du dispositif est son caractère intégré. Il y a une approche globale des dossiers qui demandent souvent d'autres types de démarches et de réponses, avec les mêmes interlocuteurs, notamment le Directeur de la Banque de France qui ne se limite pas à agir dans le cadre strict de la relation bancaire - médiation du Crédit. Il organise des réunions de recherche de solutions beaucoup plus larges avec l'ensemble des partenaires de l'entreprise.

Il existe une excellente coordination entre les services de l'ex-Direction générale des impôts (DGI) et ceux de l'ex-Direction générale de la comptabilité publique (DGCP).

La fusion des deux réseaux DGI et DGCP a des conséquences pratiques importantes qui améliorent l'efficacité globale de la DGFiP, notamment l'unification pour les entreprises avec le transfert du recouvrement de la taxe professionnelle mais aussi le traitement des dossiers des entrepreneurs individuels grâce à la proximité entre le Service des impôts des entreprises et celui des particuliers.



* Enfin, s'agissant des mesures fiscales venue en soutien des entreprises, le Chef de la Cellule fiscale du Cabinet du Ministre du Budget, des Comptes publics, de la Fonction publique et de la Réforme de l'Etat a dressé un bilan à la date du 15 mai :

Pour permettre le redémarrage du financement de l'économie par le monde bancaire et soutenir les banques, deux moyens prévus par la loi ont été principalement utilisés :
Les remboursements anticipés de nombreuses sommes, dues seulement à terme aux entreprises, mais qui ont été rendues immédiatement remboursables : le remboursement des crédits d'impôts recherche, le carry back, les acomptes et la mensualisation du remboursement de la TVA. Neuf milliards ont été ainsi réinjectés dans l'économie. Il y a actuellement 11 milliards de demandes : 2 milliards de TVA, 9 milliards d'impôt sur les sociétés (IS). 7 milliards d'IS ont déjà été remboursés dans des délais très rapides. Il est crucial d'anticiper les créances. L'importance de cette somme montre clairement l'apport de la DGFiP à l'économie dans son ensemble et surtout aux PME.

Un effort identique est fait en matière d'URSSAF car Monsieur Woerth gère l'ensemble des dispositifs d'aide aux entreprises, du côté tant des cotisations sociales que des cotisations fiscales.

Par ailleurs, chaque mois, depuis le début de l'année, les plans de règlement facilitant les paiements dûs par les entreprises (le second volet de l'aide fiscale) ont été triplés. Plus de 5 000 plans de règlement par mois ont été accordés en janvier – février – mars, dont 11 000 rien qu'en janvier-février, alors que la moyenne en année normale se situait aux alentours de 1 500. L'effort a donc été multiplié par 3-4, dans des délais beaucoup plus courts. Au niveau de l'URSSAF, le nombre de plans de règlement a doublé sur la même période et rejoint les niveaux de la DGFIP.

Les administrations mobilisées ont donc accompli un effort conséquent.



Cette journée du 15 mai 2009 s'est achevée sur un quatrième temps fort qui a porté sur les évolutions en cours de la médiation judiciaire, la présentation de la médiation de l'Autorité des marchés financiers et celle de la Médiation du Net placée auprès du Forum des Droits sur l'Internet.

Dans le domaine de la médiation judiciaire et conventionnelle, la Cour d'appel de Paris, sous l'impulsion de son Premier président, développe une nouvelle approche de la médiation aux fins de promouvoir son développement et d'améliorer la qualité de la justice. Certaines affaires peuvent trouver une solution en médiation. Des unités de médiation sont mises en place et des médiateurs assistent à certaines audiences au cours desquelles le magistrat en charge de l'affaire propose le recours à la médiation.

Des formations à destination des médiateurs ont été développées en partenariat avec l'Ecole Nationale de la Magistrature à destination des magistrats-prescripteurs et des avocats. En effet, le développement de la médiation judiciaire et conventionnelle est conditionné par la compétence, la confiance et la confidentialité.

La Médiatrice de l'Autorité des marchés financiers (AMF) et la Médiatrice du NET ont également présenté leurs dispositifs respectifs. Le lecteur désireux de plus amples informations pourra opportunément se documenter auprès des sites internet de ces deux institutions :

Pour l'AMF :
http://www.amf-france.org/affiche_page.asp?urldoc=mediateur.htm

Pour le Forum des Droits sur l'Internet : http://www.foruminternet.org/particuliers/mediation/.

Pour en savoir plus, le lecteur peut aussi se reporter à la Partie 5 du présent rapport qui reprend intégralement les principales interventions de cette journée.

Le Club des Médiateurs de Service public et la directive européenne du 21 mai 2008 relative à la médiation.

Le Médiateur des Ministères économique et financier a continué en 2009 à jouer un rôle moteur dans le fonctionnement du Club des Médiateurs de Service public. Ce Club promeut en France et en Europe les meilleures pratiques de médiation institutionnelle sur la base de la Charte qu'il a adoptée en 2004. Le texte de cette Charte et la liste des médiateurs membres du Club figurent en Partie 6 Annexes.

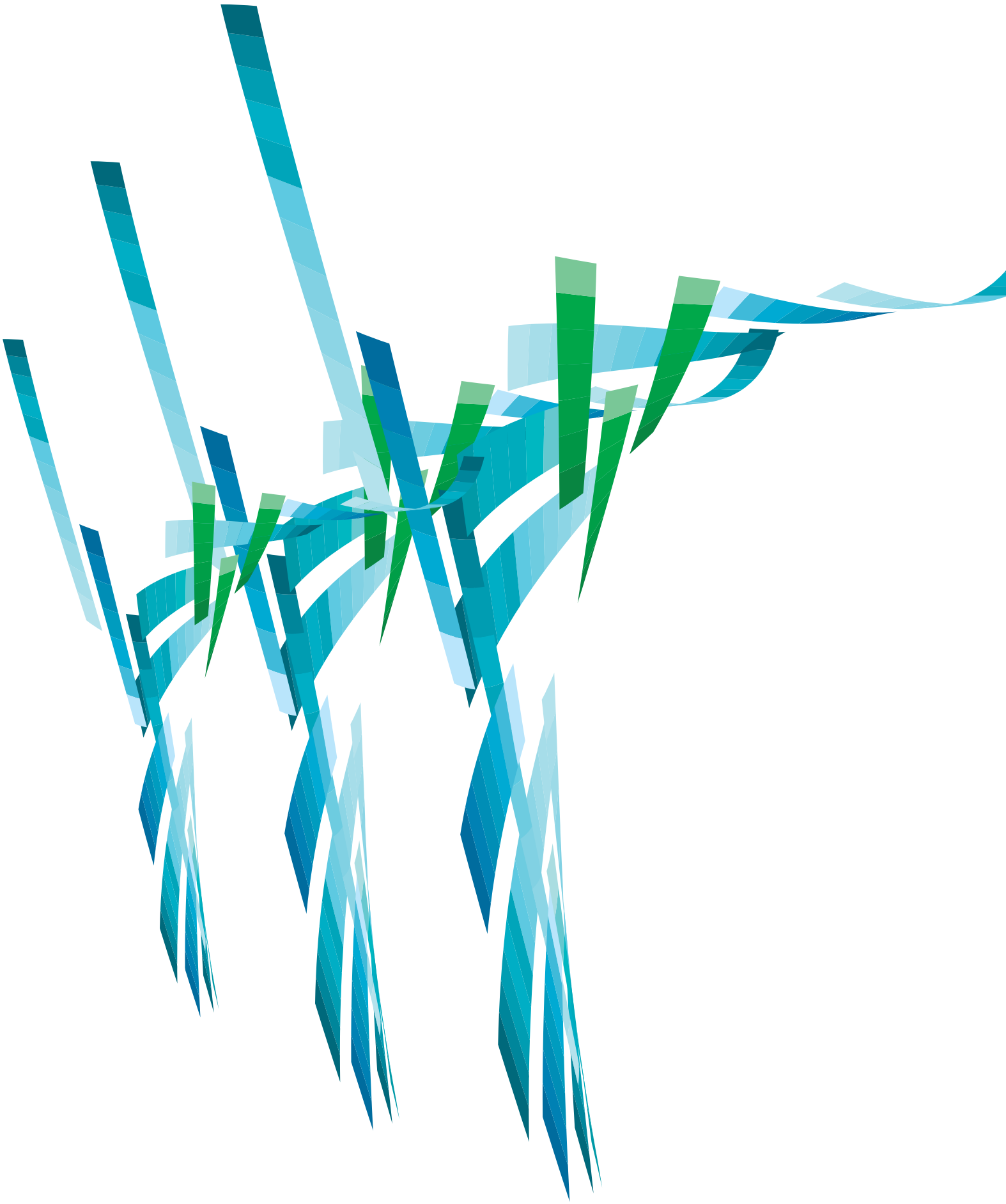
Le Club des Médiateurs de Service public a ainsi participé activement aux Assises de la Consommation organisées par la Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes, le 27 octobre 2009. Placées sous l'égide du Ministre de l'Economie, de l'Industrie et de l'Emploi et du Secrétaire d'Etat chargé du commerce, de l'artisanat, des petites et moyennes entreprises, du tourisme, des services et de la consommation, ces assises ont été fortement axées sur le développement de la médiation dans les litiges de consommation.

Dans le cadre des activités du Club des Médiateurs de Service public et en continuité avec la Rencontre des médiateurs sur le thème « Enjeux et perspectives de la directive européenne du 21 mai 2008 relative à la médiation » organisée à Bercy à l'automne 2008, le Médiateur du Ministère de l'Economie, de l'Industrie et de l'Emploi et du Ministère du Budget, des Comptes publics, de la Fonction publique et de la Réforme de l'Etat a pris deux initiatives importantes :

- le Médiateur participe directement et activement à l'exercice de transposition de cette directive en droit national avec d'autres directions des Ministères économique et financier (Direction générale du Trésor et de la politique économique, Direction des affaires juridiques et Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes), et le Ministère de la Justice et des Libertés. Les travaux de transposition devraient aboutir au premier semestre de 2010 ;

- le Médiateur a, en collaboration avec les autres médiateurs du Club des Médiateurs de Service public, pris l'initiative de mettre en œuvre, sans attendre, une obligation contenue à l'article 4 de la directive : promouvoir la formation initiale et continue des médiateurs.

Un partenariat a ainsi été conclu avec l'Institut pour la Gestion Publique et le Développement Economique des Ministères (IGPDE) et une formation théorique et pratique sous forme de « portefeuille de connaissances » a été développée et mise en œuvre. Des universitaires, de hauts magistrats et d'autres intervenants dispensent cette formation, y compris sous la forme d'étude de cas concrets, aux médiateurs et à leurs collaborateurs intéressés.





Partie 2

Thèmes des médiations et exemples concrets

Les médiations portant sur les domaines de compétences de la Direction générale des Finances publiques.

L'essentiel des médiations portant sur des domaines relevant de la compétence de la DGFIP (calcul et paiement des impôts, amendes et créances diverses) et traitées en 2009 à la demande de particuliers et d'entreprises témoigne, d'une part, des difficultés de compréhension de dispositifs complexes pour le citoyen comme pour les services, d'autre part, de la situation des usagers dans un contexte de crise économique mais aussi en lien avec le fonctionnement des services. Il ne peut être fait d'inventaire exhaustif des thèmes des médiations de l'année 2009, qui rejoignent d'ailleurs souvent des sujets rencontrés les années passées, mais il paraît intéressant de souligner les aspects les plus marquants de l'activité du Médiateur en 2009.

1. Les difficultés liées à la compréhension de certains textes en vigueur.

La saisine du Médiateur provient souvent d'une incompréhension par l'usager de la règle applicable considérée comme trop complexe et instable, ce qui peut entraîner chez certains usagers un sentiment d'injustice ou d'iniquité.

11 Médiations à la demande de particuliers.

111- En ce qui concerne la détermination de l'impôt.

Les demandes ont trait principalement à **l'impôt sur le revenu** et, dans une moindre mesure, à **la fiscalité du patrimoine** et à **la fiscalité locale**.

S'agissant de l'impôt sur le revenu, les thèmes des demandes de médiation demeurent pour une large part identiques à ceux des années précédentes.

De nombreuses demandes concernent la détermination des revenus catégoriels, les charges déductibles, le bénéfice des réductions et crédits d'impôts ainsi que la détermination du quotient familial. Les traitements et salaires restent une source constante de litiges soumis au Médiateur, en particulier s'agissant de la prise en compte des frais professionnels (déduction des frais de double résidence, éloignement de plus de 40 km du lieu de domicile par rapport au lieu de travail, utilisation d'un véhicule dont l'usager n'est pas propriétaire, frais vestimentaires).

La remise en cause de la majoration de quotient familial, en particulier lorsque l'usager ne vit pas seul, reste un sujet sensible, tant pour les usagers mécontents de devoir prouver l'absence de concubinage que pour les agents des impôts dont la tâche en la matière n'est pas aisée. Pour les pensions alimentaires, les litiges concernent essentiellement les sommes versées à un ascendant vivant à l'étranger (preuve de l'état de besoin et de la réalité des versements, problème de la proportion des ressources du débiteur en fonction de la pension alimentaire versée), mais aussi la notion d'état de besoin en ce qui concerne les enfants majeurs ainsi que la justification de la réalité des versements.

L'année 2009, peut être davantage encore que les années passées, a été marquée par des demandes concernant des revenus exceptionnels ou différés ou des rémunérations « trop perçues » restituées l'année suivante ce qui, compte tenu de la règle posée par l'article 12 du code général des impôts, génère une majoration de l'impôt l'année de perception ainsi

que, quelquefois, la perte d'exonérations d'impôts directs locaux et d'avantages sociaux, pénalisant financièrement l'usager. Cette situation persistante conduit le Médiateur à formuler une proposition de réforme (cf. page 82).

Exemple 1 : Une application mesurée de la règle posée par l'article 12 du CGI.

Mme A, en exécution d'un arrêt de la Cour d'appel, a perçu un rappel de salaires de plus de 20 000 € en 2004 sur lequel elle a été imposée. En 2007, à la suite d'une décision de la Cour de cassation, elle a dû reverser cette somme à son employeur. L'usager indique avoir soustrait cette somme de son revenu imposable de l'année 2007, ce qui s'est traduit par une diminution de sa cotisation d'impôt de l'ordre de 1 500 €.

Mme A. estime néanmoins avoir été injustement pénalisée, dès lors qu'elle a été soumise à une imposition supérieure à celle qui aurait été mise à sa charge si elle n'avait pas perçu des salaires indûment. Elle demande l'imputation du trop perçu de son revenu imposable de l'année 2004.

Le conciliateur fiscal départemental, saisi, a estimé impossible de faire droit à sa demande compte tenu du principe de l'annualité de l'impôt sur le revenu. L'intéressée a alors fait appel au Médiateur.

Dans le cadre de la médiation, la régularité de l'imposition est confirmée, mais l'usager obtient, à titre gracieux, le dégrèvement du surplus d'imposition généré par la perception indue du salaire ultérieurement reversé.



Les différents dispositifs de **crédit d'impôt pour l'habitation principale** constituent une source constante de litiges soumis au Médiateur.

En effet, la législation fiscale prévue pour encourager les dépenses d'équipement en faveur des économies d'énergie, du développement durable et des personnes âgées ou handicapées, codifiée sous les articles 200 quater et 200 quater A du code général des impôts (CGI), apparaît comme très complexe.

Cette complexité a des causes multiples liées :

- aux différences de bases et de taux retenus (de 15 % à 50 %) du crédit d'impôt ;

- aux nombreuses modifications législatives, certes nécessaires afin notamment de tenir compte des évolutions techniques et de la volonté du législateur de réserver le bénéfice de l'avantage fiscal aux équipements les plus performants, mais qui suscitent l'incompréhension de certains usagers ou même des professionnels concernés et qui sont à l'origine de nombreux contentieux.

Faisant suite aux débats menés dans le cadre du Grenelle de l'environnement, ces crédits d'impôt ont fait l'objet d'une importante réforme dans la loi de finances pour 2009 qui a prorogé le crédit d'impôt jusqu'au 31 décembre 2012. Cette réforme a été commentée dans trois instructions fiscales publiées au bulletin officiel des impôts sous les références 5 B-10-09, 5 B-21-09 et 5 B-22-09.

Le Médiateur a encore été saisi en 2009, de demandes portant sur la remise en cause du crédit d'impôt pour l'installation des pompes à chaleur.

L'éligibilité de l'installation des pompes à chaleur sol/sol et air/air a été source d'un important contentieux en raison des incertitudes sur l'éligibilité au crédit d'impôt sur le revenu tant des unités extérieures qu'intérieures. L'administration a clairement pris position dans une instruction publiée au Bulletin Officiel des Impôts 5 B-17-07 le 11 juillet 2007, en considérant que seules les unités extérieures de production d'énergie peuvent, toutes conditions étant par ailleurs remplies, ouvrir droit à l'avantage fiscal. En sont donc exclues les dépenses relatives aux unités de diffusion, les dépenses de main d'œuvre étant toujours écartées.

Toutefois, compte tenu des difficultés d'interprétation, l'administration fiscale, à la demande notamment du Médiateur, a pris des mesures d'apaisement dont il a été rendu compte dans le rapport d'activité du Médiateur pour 2008 (page 38). L'administration fiscale a également accepté de ne pas remettre en cause la fraction du crédit d'impôt sur le revenu obtenue par les contribuables au titre des dépenses relatives aux planchers chauffant, lorsque ces dépenses ont été réalisées ou engagées avant le 11 juillet 2007.



Exemple 2 : Abandon de la reprise du crédit d'impôt.

Au cours de l'année 2006, M. P a fait installer à sa résidence principale un plancher chauffant intérieur qui fait partie de l'installation de chauffage par pompe à chaleur sol/sol. Ayant bénéficié du crédit d'impôt accordé au titre des dépenses en faveur des économies d'énergie, il en conteste sa reprise par l'administration.

Après confirmation du bien fondé de la rectification par le conciliateur fiscal départemental, l'usager saisit le Médiateur.

Ce dernier précise que l'assiette du crédit d'impôt pour les pompes à chaleur correspond aux seules dépenses d'achat de l'appareil de production et non aux dépenses relatives aux équipements de diffusion de chaleur tel qu'un plafond chauffant, le coût de la main d'œuvre étant par ailleurs toujours exclu. Il rappelle cependant que, compte tenu des difficultés d'interprétation qui ont pu apparaître avant la publication du BOI 5 B-17-07, il a été admis de ne pas remettre en cause la fraction du crédit d'impôt obtenue par les contribuables au titre des dépenses relatives aux planchers chauffants, lorsque ces dépenses ont été réalisées ou engagées avant le 11 juillet 2007. L'application de cette mesure, permet à l'usager d'obtenir, dans le cadre de la médiation, l'abandon du rappel d'impôt.

Exemple 3 : Un dépassement du délai de 2 jours seulement a permis d'obtenir le rétablissement du crédit d'impôt.

M. L a fait installer à sa résidence principale un chauffage par pompe à chaleur air/air dont la facture est réglée le 13 juillet 2007. Ayant bénéficié du crédit d'impôt accordé au titre des dépenses en faveur des économies d'énergie, notamment pour l'unité intérieure, il en conteste sa reprise par l'administration. Le service fiscal local puis le conciliateur départemental lui ont refusé le bénéfice de la mesure prévue par le BOI 5 B-17-07 selon laquelle la fraction du crédit d'impôt obtenue par les contribuables au titre des dépenses relatives aux unités intérieures n'est pas remise en cause lorsque ces dépenses ont été réalisées ou engagées avant le 11 juillet 2007.

Le Médiateur confirme, en droit, la position du service puisque la facture a été payée après le 11 juillet 2007. Toutefois, dans le cadre de la médiation, et à titre bienveillant, l'administration accepte d'abandonner la reprise du crédit d'impôt, compte tenu du faible écart (deux jours) entre la date du terme de la mesure de tempérament et celle de la facturation.

Depuis le 1er janvier 2008, lorsque la pompe à chaleur air/air est centralisée sur plusieurs unités extérieures, chacune de ces unités ouvre droit au crédit d'impôt, quel que soit le nombre de pièces de vie dont elle assure le chauffage.

Or, avant le 1er janvier 2008, l'administration fiscale remettait en cause le crédit d'impôt lorsque l'installation comportait un nombre d'unités extérieures supérieur à une unité pour 4 pièces. Ainsi, les dépenses d'installation de 2 unités extérieures dans un logement ne comportant que 4 pièces n'étaient pas éligibles à l'avantage fiscal.

Exemple 4 : Crédit d'impôt pour une pompe à chaleur comportant plusieurs unités extérieures.

Au cours de l'année 2007, Mme Y a fait installer à sa résidence principale un chauffage par pompe à chaleur air/air comportant trois unités extérieures pour une habitation comportant cinq pièces à chauffer. Le service des impôts a remis en cause le crédit d'impôt accordé au titre des dépenses en faveur des économies d'énergie dont elle a bénéficié pour ces dépenses payées en novembre 2007.

Après la réponse du conciliateur fiscal départemental, elle fait appel au Médiateur. Le Médiateur confirme que les dispositions applicables au titre de 2007 ne permettent pas de lui accorder le crédit d'impôt puisque ce n'est qu'à compter du 1er janvier 2008 que la condition relative au nombre d'unités par rapport au nombre de pièces n'a plus été retenue.

Cependant, compte tenu notamment du fait que ces précisions doctrinales ont été données seulement dans une instruction administrative publiée le 11 juillet 2007 au BOI 5 B-17-07, l'administration, dans le cadre de la médiation, et à titre bienveillant, a accepté d'abandonner la reprise du crédit d'impôt.



Par ailleurs, pour ouvrir droit au crédit d'impôt, le local dans lequel les travaux sont effectués doit être affecté à l'habitation principale c'est-à-dire là où résident habituellement et effectivement les membres du foyer fiscal et où se situe le centre de leurs intérêts.

Les logements qui ne constituent pas l'habitation principale du contribuable sont exclus du bénéfice des avantages fiscaux, sans qu'il y ait lieu de rechercher si la disposition de ces logements est motivée par des raisons d'ordre matériel, moral ou familial. Toutefois, lorsque les travaux sont réalisés sur une habitation destinée à devenir à bref délai la résidence principale du contribuable, les dépenses payées avant l'installation définitive du contribuable peuvent ouvrir droit au crédit d'impôt. Dans cette hypothèse, l'affectation de l'immeuble à l'habitation principale doit intervenir dans un délai raisonnable. A titre de règle pratique, l'administration fiscale retient un délai de six mois.

Exemple 5 : Un crédit d'impôt pour une maison destinée à devenir la résidence principale.

En juillet 2007, M. et Mme X ont acquis une maison individuelle dans laquelle ils ont effectué de gros travaux, dont certains remplissaient les conditions techniques d'éligibilité au crédit d'impôt prévu en faveur des dépenses d'économie d'énergie. L'avantage fiscal dont ils avaient bénéficié a été remis en cause car la maison ne constituait pas alors leur résidence principale puisqu'ils n'y ont emménagé qu'au mois de mai 2009.

Saisi, le Médiateur rappelle que les avantages fiscaux afférents aux dépenses d'amélioration de l'habitat sont réservés aux travaux effectués dans les résidences principales. Toutefois, il précise que, lorsque les travaux sont réalisés sur un immeuble destiné à devenir à brève échéance la résidence principale du contribuable, l'administration admet d'accorder le crédit d'impôt. Un délai de six mois maximum est généralement admis.

En l'absence de tout élément justifiant le délai de près de 2 ans, le Médiateur confirme donc la position du service sur ce point. Mais, dans le cadre de sa médiation, l'administration accepte de tirer toutes les conséquences de cette situation : dégrèvement de la cotisation de taxe d'habitation que les époux X avaient acquittée sur une maison en travaux alors que celle-ci ne remplissait pas l'ensemble des conditions d'imposition. En outre, à titre bienveillant, la remise totale de la majoration de 10 % et de l'intérêt de retard est accordée aux contribuables.



S'agissant des équipements spécialement conçus pour les personnes handicapées, l'article 18 ter de l'annexe IV au code général des impôts précise notamment que les cabines de douche intégrales et les bacs et portes de douche constituent des équipements spécialement conçus pour les personnes âgées ou handicapées. Ces dispositions sont d'application stricte.

Dans ces conditions, lors de travaux d'élargissement des portes d'une douche, seules les dépenses liées à l'équipement de portes spécifiques pour les personnes handicapées sont éligibles, à l'exclusion de la main d'œuvre de la pose du mitigeur et des travaux de peinture.



Rappel de texte :

Article 18 ter de l'annexe IV au code général des impôts : « La liste des équipements spécialement conçus pour les personnes âgées ou handicapées, mentionnés au 1 de l'article 200 quater A du code général des impôts, est fixée comme suit :

1. Equipements sanitaires attachés à perpétuelle demeure : éviers et lavabos à hauteur réglable ; baignoires à porte ; surélévateur de baignoire ; siphon dévié ; cabines de douche intégrales ; bacs et portes de douche ; sièges de douche muraux, w.-c. pour personnes handicapées ; surélévateurs de w.-c. ;

2. Autres équipements de sécurité et d'accessibilité attachés à perpétuelle demeure : appareils élévateurs verticaux comportant une plate-forme aménagée en vue du transport d'une personne handicapée et les élévateurs à déplacements inclinés spécialement conçus pour le déplacement d'une personne handicapée, définis à l'article 30-0 C ; mains courantes ; barres de maintien ou d'appui ; appui ischiatique ; poignées de rappel de portes ; poignées ou barre de tirage de porte adaptée ; barre métallique de protection ; rampes fixes ; systèmes de commande, de signalisation ou d'alerte ; dispositifs de fermeture, d'ouverture ou systèmes de commande des installations électriques, d'eau, de gaz et de chauffage ; mobiliers à hauteur réglable ; revêtement de sol antidérapant ; revêtement podotactile ; nez de marche ; protection d'angle ; revêtement de protection murale basse ; boucle magnétique ; système de transfert à demeure ou potence au plafond. »

Exemple 6 : Crédit d'impôt pour dépenses d'équipement conçus pour les personnes handicapées : un dispositif complexe.

Au cours de l'année 2005, M. et Mme XY ont procédé à l'élargissement des portes d'une douche de leur résidence principale en sorte de permettre à Mme, titulaire de la carte d'invalidité, d'y accéder en fauteuil roulant. Ils estiment pouvoir bénéficier du crédit d'impôt accordé au titre des dépenses d'équipements spécialement conçus pour les personnes handicapées.

Le Médiateur rappelle que le dispositif est d'application stricte. La liste des équipements sanitaires attachés à perpétuelle demeure éligibles au crédit d'impôt est limitée par le législateur (arrêté du 24 mars 2004). Les travaux d'aménagement permettant l'élargissement des portes d'une douche ou la remise en état de cloisons après ces travaux n'y figurent pas. Il relève toutefois des hésitations de la part du contrôleur des impôts quant à la référence exacte du texte applicable et à la base du crédit. Par ailleurs, à la suite d'un réexamen complet de la situation de l'usager dans le cadre de la médiation, il apparaît que si l'avantage du crédit d'impôt demandé ne peut pas lui être accordé, il peut, par ailleurs, bénéficier, pour un logement donné en location, de l'imputation de déficits fonciers qu'il n'avait pas pratiquée.

Les dispositifs fiscaux successifs pour favoriser les investissements immobiliers locatifs demeurent un sujet de litige important soumis au Médiateur. Les usagers, propriétaires d'immeubles loués dans le cadre d'investissement locatif, éprouvent bien souvent des difficultés pour établir correctement leur déclaration de revenus fonciers.

Le bénéfice des dispositifs fiscaux type « Robien », « Borloo » et « Scellier » nécessite, pour son application, la souscription d'un engagement de location lors du dépôt de la déclaration d'impôt sur le revenu au titre de laquelle l'avantage fiscal s'applique pour la première fois. Or, pour des motifs divers, notamment la méconnaissance de la législation fiscale, certains usagers demandent à bénéficier des dispositifs prévus en matière d'investissement locatif en dehors des délais impartis par le législateur.

Dans le cadre de la médiation, l'administration fiscale accepte parfois d'accorder l'avantage fiscal de manière rétroactive, toutes conditions étant par ailleurs remplies et l'engagement souscrit.



Exemple 7 : Amortissement « Robien » rétabli.

En 2004, M. X fait l'acquisition d'un immeuble en l'état futur d'achèvement. L'immeuble est effectivement achevé en décembre 2006 et loué dans les conditions du régime fiscal « Robien » en février 2007. M. X opte pour ce régime dans sa déclaration des revenus 2007 qu'il dépose en 2008. Il bénéficie ainsi d'une réduction de sa cotisation d'impôt sur le revenu due à l'amortissement de son bien. L'administration remet en cause cet amortissement dès lors que l'usager devait opter pour ce régime fiscal au titre de l'année d'achèvement de l'immeuble en 2006, non pas l'année de sa location en 2007.

Le Médiateur rappelle que le régime fiscal « Robien » est un dispositif dérogatoire au droit commun dont les conditions sont d'application stricte. Cependant, dans le cadre de la médiation, l'esprit de la loi étant satisfait et les conditions pour bénéficier du régime fiscal de faveur étant par ailleurs remplies, l'administration fiscale a accepté d'accorder le bénéfice de l'amortissement dès l'année 2006.

Exemple 8 : Reprise de l'amortissement Périssol limitée à une année.

Les époux G se sont engagés à louer pendant neuf ans un immeuble dans le cadre du régime fiscal « Périssol » et, à ce titre, ont bénéficié d'un avantage fiscal conséquent. Le terme de l'option était fixé au mois de janvier 2008. Le local devenant vacant dès le mois de mars 2007, les époux G ont fait appel à un agent immobilier dans le but de procéder à sa relocation. L'immeuble ne trouvant pas preneur, ils ont alors décidé de le vendre en janvier 2008. La transaction se réalisera effectivement quelques semaines plus tard. L'administration procède alors à la reprise de l'ensemble des avantages fiscaux dont ils ont bénéficié pendant huit ans, au motif que l'engagement n'a pas été respecté sur toute la période de neuf ans.

Les époux G font appel au Médiateur. Celui-ci rappelle que le régime fiscal « Périssol » est un dispositif dérogatoire au droit commun dont les conditions sont d'application stricte. C'est pour cette raison que l'avantage fiscal est repris au cours de l'année où l'engagement de location n'est pas respecté, excepté dans des cas limitativement énumérés par la loi tels que l'invalidité, le décès ou le licenciement de l'un des époux.

Cependant, dans le cadre de la médiation, la bonne foi des usagers n'étant pas remise en cause dès lors qu'ils avaient respecté pendant plus de huit années leur engagement de location, l'administration accepte de limiter la reprise de l'avantage fiscal à la seule année de la rupture de l'engagement, soit 2007.



Par ailleurs, lorsque l'engagement de location (en général de 6 ou 9 ans) est rompu avant son terme, le législateur a prévu la remise en cause de la totalité de l'avantage fiscal dont a bénéficié le contribuable. Toutefois, en cas de cession de l'immeuble, l'avantage fiscal n'est pas repris lorsqu'elle intervient à la suite d'une invalidité, d'un licenciement ou du décès de l'un des époux. Le Médiateur a été saisi par des usagers ayant fait l'objet de rectifications dans la mesure où la vente n'était pas consécutive au licenciement mais était effectuée « à titre préventif » avant d'être licenciés ou pour faire face à une situation financière délicate. Ces usagers expriment leur incompréhension face à la remise en cause complète de l'avantage fiscal alors qu'ils ont respecté, en partie, leur engagement.

De manière plus générale, **s'agissant des revenus fonciers**, les usagers ont souvent du mal à distinguer **les charges déductibles** de leurs revenus fonciers de celles qui ne le sont pas. Cette difficulté est renforcée pour des travaux afférents à des monuments historiques.

A cet égard, dans le cadre de la médiation, le Médiateur est conduit très souvent à rappeler les règles applicables en la matière.

De manière générale, les charges de la propriété peuvent, dans certains cas, être déduites du revenu brut des immeubles. Pour ce faire, elles doivent se rapporter à des immeubles dont les revenus sont imposables dans la catégorie des revenus fonciers, avoir été engagées en vue de l'acquisition ou de la conservation du revenu, avoir été effectivement supportées par le propriétaire et payées par lui au cours de l'année d'imposition, et être justifiées.

A ce titre, sont déductibles, toutes conditions étant par ailleurs remplies :

- les dépenses de réparation et d'entretien consistant en des travaux ayant pour objet de maintenir un immeuble en bon état et d'en permettre un usage normal, conforme à sa destination, sans en modifier la consistance, l'agencement ou l'équipement initial ;

- les dépenses d'amélioration lorsqu'elles portent, notamment, sur des immeubles à usage d'habitation, qui s'entendent de travaux qui ont pour objet d'apporter à un immeuble un équipement ou un élément de confort nouveau ou mieux adapté aux conditions modernes de vie, sans modifier la structure de cet immeuble.

En revanche, les dépenses de construction, reconstruction ou d'agrandissement consistant en des travaux qui ont pour effet d'apporter une modification importante au gros-œuvre de locaux existants ne sont pas déductibles.

Dans le cadre d'une opération comportant la réalisation simultanée de travaux de nature différente que l'examen dans le détail ne permet pas de dissocier, le caractère déductible des dépenses engagées s'apprécie globalement. Ainsi, il est de jurisprudence constante que les travaux d'amélioration n'ouvrent pas droit à déduction, lorsqu'ils sont effectués, non en vue d'améliorer des locaux existants, mais à l'occasion de travaux de construction, reconstruction et agrandissement dont ils sont indissociables et auxquels ils doivent être assimilés. A cet égard, le Conseil d'Etat a considéré comme étant des dépenses de construction, reconstruction et agrandissement non déductibles, des travaux effectués dans une maison d'habitation qui ont consisté en une réfection complète des sols, des planchers et des plafonds, en la restructuration interne de l'habitation, par augmentation de 4 à 6 du nombre de pièces, ayant entraîné le remaniement des cloisons intérieures et le percement d'un certain nombre d'ouvertures extérieures.





Exemple 9 : Travaux pris en compte.

Au cours des années 2004 et 2005, M. A a déduit de son revenu global les dépenses afférentes à un monument historique qu'il avait engagées pour la réalisation de travaux de restauration du gros œuvre et d'aménagements intérieurs à la suite d'un incendie d'une partie du château. L'administration a admis la déduction des travaux de reconstruction à l'identique mais a rejeté les travaux d'amélioration, ce que conteste l'usager.

Le Médiateur rappelle que le propriétaire d'un immeuble historique peut notamment déduire de son revenu global les dépenses de réparation et d'entretien du bâtiment ainsi que les dépenses d'amélioration relatives aux locaux destinés à l'habitation, à l'exclusion du coût des travaux de construction, de reconstruction ou d'agrandissement sauf dans l'hypothèse ou ces dépenses de reconstruction du gros œuvre aboutissent à la reconstitution à l'identique des parties détériorées. Il précise que les travaux d'amélioration n'ouvrent pas droit à déduction lorsqu'ils sont effectués à l'occasion de travaux de reconstruction dont ils sont indissociables et auxquels ils doivent être assimilés.

Toutefois, dans le cadre de la médiation, compte tenu de la bonne foi de l'usager et des circonstances particulières, l'administration admet les dépenses d'aménagement intérieur si l'usager peut justifier l'état intérieur de la partie concernée de la demeure et son affectation à l'habitation avant le sinistre.



Exemple 10 : Travaux non déductibles.

Au cours des années 2002 à 2005, M. L a effectué des travaux consistant en un réaménagement complet d'une ferme en vue de la diviser en studios et appartements. L'administration a remis en cause la déduction des travaux, ce que conteste l'usager.

Le Médiateur confirme la position du service dès lors que ces travaux constituent des dépenses de construction, reconstruction ou d'agrandissement non déductibles des revenus fonciers.

Néanmoins, dans le cadre de la médiation, et pour permettre à M. L de faire face aux conséquences financières du contrôle fiscal dont il a fait l'objet, un plan de paiement tenant compte de sa situation personnelle lui est proposé.

Enfin, la taxation des plus-values immobilières et des gains de cession de valeurs mobilières ont donné lieu à des médiations.



Dans le domaine de **la fiscalité directe locale des particuliers,** les demandes portent essentiellement sur les refus d'exonération ainsi que sur les conséquences de la cohabitation.

S'agissant de la fiscalité du patrimoine, les médiations portent souvent sur l'application des pénalités pour dépôt tardif des déclarations de succession ou d'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) ou pour paiement tardif des droits y afférents ainsi que sur l'évaluation des biens immobiliers et les donations.



Exemple 11 : Une nouvelle analyse d'un acte de donation-partage.

Aux termes d'un acte de donation-partage présenté à l'enregistrement en franchise d'impôt, M. et Mme B. ont donné des biens communs à leurs enfants afin de compléter les biens propres, de valeur inégale, qu'ils leur avaient déjà attribués.

L'administration fiscale ayant remis en cause la régularité de l'acte concerné, M. et Mme B. demandent au Médiateur de trouver une solution équitable à leur problème et de leur indiquer le montant des droits éventuellement dus.

Dans la mesure où la rédaction de l'acte de donation-partage est sujette, au cas présent, à interprétation et pose des difficultés pour son enregistrement, le ministère de la Justice est saisi du litige dans le cadre de la médiation. Celui-ci confirme la validité de l'acte établi par le notaire des époux B., sous réserve de l'appréciation souveraine des juridictions du fond.

Dans le cadre de la médiation, l'administration fiscale procède à l'enregistrement de l'acte de donation-partage, sans perception de droits de mutation à titre gratuit, conformément à la liquidation opérée par le notaire des intéressés.



112 - En ce qui concerne le paiement de l'impôt et des produits locaux.

De nombreuses demandes portent sur la non prise en compte de certains paiements d'impôt et la mise en œuvre de mesures de poursuites alors que l'usager, comme c'est la règle, n'a pas été destinataire d'un nouvel avis d'imposition faisant suite à une décision de dégrèvement partiel.

Comme les années précédentes, de nombreuses médiations ont trait aux demandes de décharge de responsabilité de l'obligation de paiement par des usagers qui ont fait l'objet d'impositions communes à savoir l'impôt sur le revenu, la contribution sociale généralisée, la taxe d'habitation et l'impôt de solidarité sur la fortune. Cette obligation légale de solidarité de paiement s'applique entre époux et entre les partenaires liés par un pacte civil de solidarité. Elle permet à l'administration de réclamer à l'un des deux conjoints ou partenaires le paiement de l'intégralité de ces impositions. Toutefois, les usagers, peuvent, depuis la réforme entrée en vigueur le 1er janvier 2008, solliciter de plein droit la limitation de leur solidarité prévue à l'article 1691 bis du code général des impôts. Cette demande est recevable sous certaines conditions liées à la rupture avérée de la vie commune, au comportement fiscal se traduisant par le respect des obligations déclaratives depuis la rupture de la vie commune et l'absence de manœuvres frauduleuses pour se soustraire au paiement de l'impôt. Le montant de la limitation de l'obligation de solidarité est déterminé par l'administration en fonction de la situation financière et patrimoniale de l'usager par rapport à sa dette fiscale dès lors qu'il y a une disproportion marquée. Ce nouveau dispositif constitue pour les usagers une avancée par rapport à l'ancien dispositif qui permettait parfois d'obtenir une décharge de responsabilité à titre gracieux selon des conditions parfois mal comprises, les usagers estimant que l'administration avait fait une mauvaise appréciation de leur situation. Le traitement par les services des demandes de décharge de responsabilité dans le cadre du nouveau dispositif dont les modalités ont été précisées par une instruction administrative du 20 avril 2009 a, comme tout dispositif nouveau, suscité des demandes de médiation en 2009.



Les demandes ayant trait au paiement des produits locaux ont concerné essentiellement :

- les produits hospitaliers :

Les dettes hospitalières représentent une part importante de demandes de médiation. Les usagers sont souvent conduits à saisir le Médiateur à la suite de mesures d'opposition à tiers détenteur (OTD) prises par le comptable du Trésor Public pour obtenir le paiement de la dette. Les principales demandes concernent le bien-fondé de ces dettes et/ou les difficultés pour les payer.

S'agissant du bien-fondé, les problèmes ont trait à la couverture sociale (attestation d'assurance maladie, de mutuelle, de Couverture Maladie Universelle- complémentaire, aide médicale de l'Etat). En effet, les usagers estiment, dans la plupart des cas, que les frais médicaux y compris les forfaits journaliers doivent être pris en



charge en totalité par leur couverture sociale quelle qu'elle soit. Il s'avère parfois que les usagers ne peuvent plus faire valoir leurs droits vis-à-vis de ces organismes compte tenu de la prescription qui s'applique soit deux ans et trois mois.

En ce qui concerne les difficultés de paiement, les comptables publics, dans le cadre de la médiation, sont conduits très souvent à accorder des délais en raison de la situation des usagers. Ceux-ci demandent parfois une mesure de clémence en faisant valoir leur bonne foi ou en mettant en avant les problèmes familiaux, financiers…

Il convient de noter que la marge de manœuvre du Médiateur est réduite puisqu'il ne peut pas se prononcer sur le bien-fondé de la créance ou en prononcer la remise gracieuse de ces dettes car cela ne relève pas de sa sphère de compétence. Toutefois, le Médiateur est parfois amené à intervenir auprès des services hospitaliers concernés pour trouver une solution ou à demander au comptable du Trésor d'intervenir dans le même sens.



Exemple 12 : Un plan de paiement et des conseils pour le règlement d'une dette hospitalière.

A la suite d'une demande de paiement contraignante par les services du Trésor Public, M. X a saisi le Médiateur pour contester le bien-fondé des frais d'hospitalisation.

Il a fait valoir qu'il est bénéficiaire de la Couverture Maladie Universelle par la caisse de mutualité sociale agricole. Il souligne qu'il ne perçoit que l'allocation de solidarité spécifique.

L'examen de la demande permet de constater que les frais en cause ne pouvaient pas être pris en charge par la CMU.

Dans le cadre de la médiation, l'usager obtient néanmoins du comptable du Trésor des facilités de paiement ainsi que la remise gracieuse des pénalités de paiement si le plan est respecté. Par ailleurs, le Médiateur lui recommande de présenter une demande de remise gracieuse de dette auprès du directeur de l'hôpital. Il lui suggère, s'il ne peut obtenir une telle mesure de demander une aide financière auprès de la caisse primaire d'assurance maladie dont il dépend.

- les dettes locatives :

Au cours de l'année 2009, le Médiateur a été saisi de demandes de médiation par un nombre important d'usagers confrontés à des difficultés pour payer les loyers de logements attribués par des organismes publics (offices habitat, HLM et collectivités…). Il s'agit de problèmes de paiement résultant d'accidents de la vie : perte d'emploi, maladie, séparation, divorce ou décès d'un proche…. Les comptables du Trésor Public, chargés d'obtenir le paiement de ces loyers sont amenés à leur accorder des facilités de paiement sur des durées assez longues pour tenir compte de leur situation et éviter ainsi des procédures d'expulsion.

Parfois, ces mesures ne suffisent pas pour trouver une solution. Il leur est alors conseillé de solliciter une remise gracieuse de dette auprès des bailleurs ou de les orienter vers des structures susceptibles de leur accorder des aides financières voire même de saisir la commission de surendettement des particuliers s'il apparaît que les usagers ont également de nombreuses dettes auprès d'autres créanciers en vue d'un règlement d'ensemble.



Exemple 13 : Des orientations pour aider au paiement d'une dette de loyers HLM.

Mme L, vivant seule avec deux enfants à charge a fait l'objet d'une procédure d'opposition sur son salaire pour des loyers impayés de février à juillet 1993 pour un ancien logement qui lui avait été attribué ainsi qu'à son ex-concubin par un office HLM.

Confrontée à des difficultés financières et devant assumer seule les charges familiales importantes, son ancien ami étant décédé, elle trouve injuste qu'on lui réclame la totalité de la dette alors qu'il était co-titulaire du bail.

Elle a fait appel au Médiateur.

Le Médiateur rappelle que le bail prévoyait une clause de solidarité entre colocataires permettant aux services du Trésor Public chargés d'encaisser le montant des loyers, de demander le paiement des loyers indifféremment à l'un ou à l'autre des codébiteurs sans pour autant être tenu de procéder à un partage de la dette. Il relève que les actions de relance engagées à l'encontre de son ex-ami n'ont rien donné. Le Médiateur constate que les services de recouvrement ont été à l'écoute des préoccupations de Mme L en mettant en place un échéancier de paiement qu'elle n'a malheureusement pas respecté.

Dans le cadre de la médiation, compte tenu notamment de l'ancienneté de la dette, il n'est hélas pas possible d'obtenir du comptable du Trésor Public un nouvel échéancier. Le Médiateur conseille à l'usager de formuler une demande de remise gracieuse de dette auprès du directeur général de l'office HLM, en justifiant de ses difficultés.





Exemple 14 : Remise de dette obtenue par le Médiateur.

Après le décès de son mari, Mme D. « découvre », suite à une notification d'opposition à tiers détenteur adressée à sa caisse de retraite, devoir un arriéré de factures d'eau auprès de la trésorerie de B. Le comptable du Trésor lui indique que son mari avait tenté de résorber cette dette en négociant un plan de règlement. Malheureusement, les soucis de santé conjugués à de réelles difficultés financières, ont empêché le respect des échéances.

Mme D, maintenant titulaire d'une seule pension de réversion, sollicite donc le comptable pour obtenir la remise partielle de sa dette et un plan de règlement pour l'éventuelle somme laissée à sa charge.

Dans le cadre de la médiation, le comptable du Trésor propose un premier plan dont les échéances semblent difficiles à assurer compte tenu de la capacité de remboursement de Mme D.

Le Médiateur propose alors de réduire les mensualités et sollicite parallèlement le Président de la Communauté de communes pour obtenir une remise gracieuse des factures restant à devoir, faisant valoir les difficultés réelles de l'usager à payer.

Le Président de la Communauté de communes, attentif à cette situation, s'engage à examiner le dossier avec grande bienveillance. Quelques jours après l'entretien téléphonique, le Président de la Communauté de Communes fait savoir au Médiateur que l'assemblée délibérante accepte la remise totale des sommes restées à la charge de Mme D.

La mise en œuvre de l'obligation alimentaire.

L'année 2009 a été marquée par un nombre croissant de demandes de médiation de la part de particuliers portant sur l'obligation alimentaire vis-à-vis de leurs parents à l'occasion d'un hébergement dans une maison de retraite. L'article 205 du code civil prévoit que les enfants sont tenus à l'obligation de fournir des moyens de subsistance nécessaires à un parent lorsqu'il ne peut pas - ou plus - s'assumer seul. Compte tenu des frais demandés qui sont parfois importants, certains obligés alimentaires saisissent le Médiateur en raison des difficultés qu'ils rencontrent pour faire face à ces frais. Parfois, ils font part de leur incompréhension quant aux actions en recouvrement prises à leur seule encontre par les services du Trésor Public alors qu'il y a d'autres enfants qui ne sont pas recherchés en paiement.

Le Médiateur a eu également à connaître de litiges pour lesquels l'établissement de santé n'a pas fait signer à l'obligé alimentaire d'engagement de payer, la contribution ayant été demandée sur la base d'un seul titre de recette exécutoire émis par l'établissement de santé confié au comptable du Trésor Public pour en obtenir le paiement.

Certains usagers contestent la contribution mise à leur charge par les établissements alors qu'en cas de désaccord sur le montant de leur contribution aux frais d'hébergement, il appartient à l'établissement de santé d'engager une action devant le juge aux affaires familiales qui se chargera de répartir et de déterminer la part contributive des obligés en fonction de leur situation.

Le Médiateur a également eu à connaître de litiges émanant d'héritiers contestant les frais d'hébergement non payés à la date du décès.



Exemple 15 : Demande de paiement des frais d'hébergement en maison de retraite de la mère décédée de l'usager.

Mme C a renoncé à la succession de sa mère. Or, le Trésor Public continue de lui réclamer sous forme d'opposition adressée à son employeur le paiement de factures impayées correspondant à des frais d'hébergement en maison de retraite de sa mère décédée depuis presque huit ans. Face à cette incompréhension, elle a sollicité l'aide d'un avocat qui lui a indiqué que la procédure de paiement n'était pas fondée et qu'elle n'avait pas à payer la somme demandée en l'absence de décision de justice.

C'est dans ces circonstances qu'elle a sollicité l'intervention du Médiateur pour régler ce litige.

Il apparaît que le comptable justifie son action en recouvrement en se fondant sur l'article 205 du code civil qui stipule que « les enfants doivent des aliments à leur père et mère ou autre ascendant qui sont dans le besoin ».

Toutefois, le Médiateur observe que le comptable du Trésor Public aurait dû être en possession du titre émis sur la base d'une décision du juge aux affaires familiales fixant la participation financière de chacun des obligés alimentaires en fonction de leur situation.

De ce fait, en l'absence d'une telle décision, la procédure de recouvrement est irrégulière. Dans le cadre de la médiation, l'usager a obtenu la restitution des sommes versées et mainlevée a été envoyée à son employeur pour arrêter les retenues sur son salaire.



Exemple 16 : Répartition des frais d'hébergement en maison de retraite.

M. G a été soumis à l'obligation alimentaire depuis 2006 par le conseil général de son département pour le paiement des frais de maison de retraite de sa mère atteinte de la maladie d'Alzheimer. Il indique avoir signalé à cette collectivité locale son impossibilité de faire face à son obligation de payer, sa situation financière ne lui permettant que de verser 100 € par mois.

A la suite d'un avis d'opposition sur son salaire à l'initiative du payeur départemental, l'intéressé saisit le Médiateur.

Il ressort de l'instruction de la demande que le conseil général a notifié la proposition de répartition des frais à payer entre tous les obligés d'aliments. En l'absence de contestation de cette obligation, le comptable public a demandé le paiement des sommes en cause à partir des titres de recette établis par le conseil général. Les tentatives de recouvrement à l'amiable ayant échoué, c'est dans ces circonstances que l'usager a fait l'objet d'une mesure de poursuite.

Dans le cadre de la médiation, le Médiateur invite l'usager à saisir au plus vite le conseil général pour lui préciser son impossibilité de payer les frais d'hébergement de sa mère en raison de ses difficultés et lui demander de saisir le juge aux affaires familiales pour une nouvelle répartition des sommes laissées à la charge des obligés alimentaires. L'attention de M. G a été appelée sur le fait que la décision du juge ne vaudra que pour l'avenir et ne pourra concerner les titres déjà établis à son encontre.

Par ailleurs, le comptable public, sensible à la situation, a proposé, dans le cadre de la médiation, d'accorder un échéancier de paiement prévoyant des versements mensuels de 50 € et a levé la mesure de poursuite.

Exemple 17 : Les conséquences de la caution donnée pour le paiement de frais d'hébergement.

M.Z a été informé qu'il faisait l'objet d'une mesure de poursuite engagée par une trésorerie hospitalière en vue d'obtenir le paiement de factures impayées correspondant à des frais de séjour en maison de retraite de son père décédé depuis trois ans.

Il ne comprend pas pourquoi il est seul à devoir les payer alors qu'aucune succession n'a été ouverte après le décès de son père et qu'il y avait quatre enfants.

Le Médiateur explique à l'intéressé que la procédure engagée est justifiée par le fait qu'il a signé un acte de cautionnement solidaire. En effet, il s'est porté caution sans bénéfice de discussion et de division pour les obligations nées au cours de l'exécution du contrat de séjour.

Dès lors, l'administration était en droit de lui réclamer les sommes non payées. Cependant, les services du trésor Public ont pris contact avec le notaire chargé de la succession qui a fait connaître que cette dernière était déficitaire et qu'il ne disposait d'aucun fonds. Le notaire s'est opposé à communiquer les nom et adresse des héritiers en s'abritant derrière le secret professionnel.

Dans le cadre de la médiation, le comptable public, compte tenu des réelles difficultés financières de l'usager, lui a proposé un plan de paiement temporaire dans l'attente de l'amélioration de sa situation avec remise des pénalités de paiement après règlement du principal de la dette.

Par ailleurs, l'intéressé a été invité à communiquer au comptable public les coordonnées complètes des autres héritiers afin de leur demander de payer, s'ils en sont d'accord bien-entendu, leur quote-part des factures impayées de leur père. L'attention de M.Z est cependant appelée sur le fait que si les tentatives de recouvrement à l'amiable auprès des autres enfants échouent, lui seul est responsable du paiement total de la dette puisqu'il a signé un acte de cautionnement.



113- Les amendes

Les amendes, notamment celles faisant suite à des contrôles radars, continuent de donner lieu à des demandes de médiation mais en moins grand nombre que les années précédentes.



Exemple 18 : Demande fondée de paiement d'amendes.

M. B redevable de plusieurs amendes forfaitaires majorées résultant d'excès de vitesse relevés par radar automatique saisit le Médiateur à la suite d'une procédure d'opposition auprès de son employeur adressée par le Trésor Public pour en obtenir le paiement. Il sollicite la suspension de cette mesure et joint à cet effet une contestation envoyée à l'officier du ministère public. Il fait valoir comme arguments le fait qu'il n'a jamais reçu le moindre avis de paiement ainsi que les formulaires de requête en exonération ou de réclamation.

Le Médiateur constate que les avis ont été envoyés à l'adresse figurant sur le certificat d'immatriculation du véhicule à la date des infractions. Il rappelle à l'usager l'obligation qui est faite à tout propriétaire de véhicule de faire procéder, en cas de déménagement, et ce, dans le délai d'un mois, à la modification de son adresse sur la «carte grise» auprès des services préfectoraux conformément à l'article R 322-7 du code de la route. En outre, en ne respectant pas cette obligation, il peut être passible d'une amende pénale.

Toutefois, il apparaît que l'usager a été informé, puisque les services du recouvrement lui ont envoyé les avis et actes de poursuites à son adresse actuelle.

Par ailleurs, le Médiateur indique que la démarche effectuée auprès de l'officier du ministère public ne le dispensait pas de payer sa dette à défaut de décision prise par les services de la justice.



Exemple 19 : Des délais pour le paiement d'amendes.

M.T fait appel au Médiateur afin de trouver un arrangement pour le paiement des amendes de police, non contestées, mises à sa charge et obtenir également l'annulation des majorations. Il expose que l'administration qu'il avait saisie au préalable n'a pas interprété correctement sa demande qu'elle a considérée comme une demande de remise gracieuse non recevable.

Le Médiateur relève que le montant de la dette de plus 5 000 € correspond à 161 amendes forfaitaires majorées faisant suite à des infractions commises en matière de stationnement de son véhicule étalées sur plus de trois ans.

En outre, il apparaît que l'usager n'a jamais pris contact avec la trésorerie concernée pour exposer ses difficultés et envisager la mise en place d'un échéancier de paiement. Dans ces conditions, le comptable du Trésor Public n'a pas eu d'autre choix que d'engager des mesures contraignantes pour l'obliger à payer.

Bien que particulièrement attaché à la bonne foi des personnes qui le saisissent dès lors qu'il est amené à apprécier en droit mais aussi en équité la situation des usagers, le Médiateur obtient pour le compte de l'usager des délais de paiement compte tenu de la précarité de la situation de l'usager et de la modicité de ses revenus.



12 – Médiations à la demande des professionnels.

Les médiations réalisées en 2009 à la demande d'entreprises sont en forte augmentation par rapport à 2008.

Il ressort des demandes de médiation que les entrepreneurs individuels ainsi que les petites entreprises éprouvent toujours des difficultés quant au système fiscal jugé, malgré tous les progrès accomplis récemment, encore trop complexe et marqué par une certaine instabilité des dispositifs.

Les sujets évoqués par les professionnels sont divers et concernent l'ensemble de la fiscalité professionnelle.

Comme les années précédentes, les demandes relatives à **la TVA** sont majoritaires et concernent aussi bien le champ d'application, la remise en cause de l'exonération de TVA appliquée aux exportations et livraisons intracommunautaires, la TVA déductible, le taux, le paiement que la procédure de contrôle.

S'agissant des autres catégories d'impôt (impôt sur les sociétés, bénéfices industriels et commerciaux, bénéfices non commerciaux, bénéfices agricoles, taxe professionnelle), les demandes ont trait principalement à l'établissement et au paiement des impositions.





Exemple 20 : Exonération de TVA pour des opérations de formation professionnelle.

A la suite de la vérification de comptabilité, dont Mme C. a fait l'objet au titre de son activité de formation professionnelle, l'administration fiscale a remis en cause l'exonération de TVA appliquée aux opérations réalisées par l'intéressée.

L'usager a soumis le litige au tribunal administratif et s'adresse au Médiateur afin d'obtenir l'annulation du rappel de TVA mis à sa charge pour plus de 30 000 €.

Après examen, il apparaît que Mme C. n'a pas fourni au service vérificateur l'attestation de la direction régionale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle justifiant que son activité d'enseignement de kinésiologie s'inscrivait bien dans le cadre de la formation professionnelle continue.

Dans le cadre de la médiation, le service accorde le bénéfice de l'exonération de TVA au contribuable dès lors que, notamment, les opérations réalisées entrent dans le champ d'application de la formation professionnelle, tel qu'il est défini par le code du travail.

Suite à la médiation, le rappel de TVA est donc abandonné. Le Médiateur invite par conséquent le contribuable à se désister de son instance devant le tribunal.

Exemple 21 : Régime de la franchise TVA accordé.

Le comptable de Mme D. a soumis à la TVA les recettes réalisées, dans le cadre de son activité de restauration, pour une partie de l'année 2008, alors que celle-ci bénéficiait, depuis le début de son activité, en avril 2007, du régime de la franchise en base.

Mme D. a saisi le Médiateur afin de contester la TVA, dont elle est redevable pour plus de 4 000 €, en faisant valoir que le régime de la franchise en base est mieux adapté à la situation de son entreprise individuelle, au regard, notamment, des conditions de fonctionnement.

Dans le cadre de la médiation, il apparaît que le contribuable remplit les conditions pour bénéficier du régime de la franchise en base prévu par la loi en faveur des entreprises de taille modeste, à la suite du relèvement des seuils applicables au 1er janvier 2009. Il est en outre constaté que l'intention de Mme D. n'était pas de soumettre les recettes de son activité à la TVA dans la mesure où la lettre d'option pour le régime d'imposition à la TVA ne comportait pas sa signature manuscrite.

A la suite de l'intervention du Médiateur, le régime de la franchise en base est accordé à l'usager, qui bénéficie du dégrèvement de la TVA pour la période considérée.



L'année 2009 confirme par ailleurs la tendance observée au cours des années précédentes d'une augmentation de la complexité des médiations, soit que plusieurs services sont concernés, soit qu'il s'agisse de demandes consécutives à des opérations de contrôle fiscal externe ou portant sur des questions de principe.

Cette complexité accrue des médiations s'explique notamment par le fait que le Médiateur intervient de plus en plus en « appel » des décisions du conciliateur fiscal départemental et après des vérifications de comptabilité ou des contrôles externes qui ne relèvent pas de la compétence des conciliateurs.

2 – Des médiations plus spécifiquement liées à un contexte de crise économique.

21 – La situation des particuliers.

La crise économique a accentué les difficultés financières de familles, qui, pour certaines, connaissaient déjà des situations difficiles.

Le nombre de **demandes de remises gracieuses** portant sur l'impôt sur le revenu et les impôts directs locaux, motivées exclusivement ou pour partie, par des difficultés financières de l'usager demeure relativement élevé (de l'ordre d'un tiers des médiations). La relative stabilisation de ce type de médiations s'explique essentiellement par la volonté du Médiateur, en accord avec l'administration, de s'appuyer sur le Conciliateur fiscal départemental qui constitue en général l'échelon le plus adapté pour apprécier de manière pertinente la situation de l'usager. La qualité du travail des services en ce qui concerne le traitement des réclamations préalables à la saisine des conciliateurs et le travail de ces derniers permettent ainsi de régler, en amont de l'intervention du Médiateur, de nombreux litiges portant sur des demandes de remise gracieuse d'impôts directs.

Le Médiateur résout également nombre de litiges en ayant recours à des mesures gracieuses : dégrèvements du principal ou des pénalités, transactions, échéanciers de paiement.

Il s'agit de cas dans lesquels les usagers estiment qu'ils perçoivent des revenus trop faibles ou qu'ils supportent trop de charges pour payer des impositions par ailleurs normalement établies. Des accidents de la vie (maladie, décès du conjoint, divorce, chômage) à l'origine de graves difficultés financières motivent aussi leurs demandes de médiation.

Exemple 22 : Remise gracieuse obtenue au titre de l'impôt sur le revenu.

M. E. demande la remise gracieuse du rappel d'impôt sur le revenu qui a été mis à sa charge, pour plus de 80 000 €, faute d'avoir déclaré ses indemnités de licenciement. En effet, l'usager indique avoir investi cet argent, à la suite de son licenciement, dans l'acquisition d'un fonds de commerce, qui n'a pu être exploité en raison de ses problèmes de santé et du contexte de crise économique.

L'administration fiscale confirme la régularité de l'imposition en cause. Cependant, devant les difficultés réelles évoquées par le contribuable, qui fait l'objet d'une saisie immobilière sur le seul bien lui appartenant, le Médiateur obtient, à titre exceptionnel, la remise totale du rappel d'impôt.



De nombreuses demandes portent aussi sur **le recouvrement de l'impôt, des créances autres que fiscales et des produits locaux.**

Des difficultés financières temporaires ou malheureusement plus persistantes sont à l'origine de la majeure partie de ces demandes qui concernent pour l'essentiel le domaine de la gestion publique (dettes de loyers HLM, de cantine scolaire et activités périscolaires, de frais hospitaliers…).

En terme de recouvrement, les usagers qui rencontrent des difficultés ponctuelles sollicitent les comptables publics, pour obtenir, soit un moratoire, soit un plan de règlement, compatible avec leur capacité immédiate de remboursement, soit une décharge de responsabilité. Ces situations conduisent plus rarement à des demandes de remise gracieuse. Parfois, le Médiateur constate que le comptable du Trésor public, conscient des difficultés de l'usager, lui a déjà permis de bénéficier d'un échéancier de paiement mais que celui-ci n'est hélas pas suffisamment bien adapté à la situation dégradée de l'intéressé.

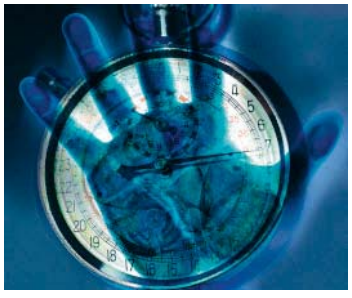
Exemple 23 : Un plan de paiement prenant en compte la situation.

M. P règle depuis 1998 un arriéré d'impôts auprès de deux trésoreries en fonction de ses rentrées financières par retenues sur son salaire. Il admet que l'importance des sommes à payer provient de sa négligence. En effet, il s'est abstenu de déclarer ses revenus et a déménagé plusieurs fois sans avoir signalé son changement d'adresse à l'administration.

Ne pouvant faire face au paiement du loyer de son logement et aux charges courantes, il a été hébergé chez une tierce personne après avoir connu une longue période de chômage. Il vient de retrouver un emploi. Compte tenu des procédures de recouvrement forcé dont il fait l'objet régulièrement, il hésite à faire des projets avec sa compagne.

C'est dans ce contexte que l'intéressé sollicite l'aide du Médiateur pour se sortir de ses difficultés.

Dans le cadre de la médiation, les services des impôts, à l'écoute de ses préoccupations, prononcent une remise gracieuse des pénalités d'assiette concernant deux années d'imposition du fait qu'il respecte depuis quelques années ses obligations déclaratives. Les services du Trésor Public acceptent d'accorder des facilités de paiement assorties de la remise gracieuse des pénalités de paiement après règlement du principal des dettes selon les modalités convenues avec les comptables publics.



Exemple 24 : Un plan de paiement accordé à un créateur d'entreprise.

Créateur de sa propre entreprise individuelle depuis environ six mois, M.H vient d'apprendre que le Trésor Public a « ponctionné » le compte bancaire de son entreprise pour obtenir le remboursement d'un indu de revenu minimum d'insertion correspondant à deux mois. Il se sent victime d'une injustice.

Il apparaît que l'intéressé n'a pas déclaré à la caisse d'allocations familiales, les allocations de chômage au titre de la même période. Ainsi, il a cumulé ces allocations avec le RMI alors qu'il n'avait droit qu'à une seule allocation. Le Payeur départemental a été chargé par le conseil général d' obtenir le reversement des sommes correspondant au RMI versées à tort. Malgré les mesures de relance amiable engagées par le Trésor Public, l'usager ne s'est pas manifesté pour exposer sa situation.

Dans le cadre de la médiation, il est constaté que la demande de remboursement est fondée. Cependant, pour poursuivre son activité, l'entreprise, surtout en période de crise économique, a besoin de toute sa trésorerie. Le Médiateur obtient, pour le dirigeant, un plan de paiement permettant un remboursement étalé du trop-versé de RMI.



22 – La situation des entreprises.

Les usagers, notamment les entreprises, ont saisi le Médiateur de Bercy pour des litiges concernant les difficultés financières et économiques auxquelles ils sont confrontés en raison du contexte de crise économique.

Certaines entreprises, directement affectées par le ralentissement de l'activité économique, à la suite notamment d'impayés clients ou du renchérissement du prix des matières premières, ne sont plus en mesure d'honorer leurs échéances dans le délai légal, tant en ce qui concerne la TVA que l'impôt sur les sociétés. D'autres entreprises exposent que leur situation, déjà largement obérée par les effets de la crise économique, s'est aggravée en raison des rappels d'impôt mis à leur charge, à la suite des contrôles fiscaux dont elles ont fait l'objet. Le Médiateur a en outre été saisi de demandes relatives au remboursement anticipé de certaines créances fiscales, comme le crédit d'impôt recherche ou le crédit de TVA, et à l'utilisation des créances fiscales comme moyen de paiement de l'impôt (créances de report en arrière des déficits non imputés en matière d'impôt sur les sociétés).

C'est notamment le cas d'un chef d'entreprise estimant que le développement économique de son entreprise ne lui permet pas de réaliser la moindre économie sur les frais généraux. Il sollicite donc la possibilité de régler le rappel d'impôt mis à la charge de sa société en utilisant les créances de report en arrière de déficits ou le remboursement anticipé de ces créances.

Les usagers ont à cet égard demandé à bénéficier, auprès du Médiateur de Bercy, des mesures de soutien mises en œuvre dans le cadre du plan de relance de l'économie qui a été présenté par le Président de la République le 4 décembre 2008 : remboursement anticipé du crédit d'impôt recherche, des crédits de TVA et du trop versé en matière d'impôt sur les sociétés. Bien entendu, l'action du Médiateur dans ce domaine est complémentaire de celle des services de la DGFiP qui se sont particulièrement bien mobilisés pour mettre en œuvre les mesures du plan de relance et accompagner les entreprises confrontées à la crise économique. Ainsi, les comptables des impôts ont été incités notamment à accorder des délais de paiement aux entreprises en difficulté. Toutefois, certains usagers estiment qu'il ne leur est pas toujours possible d'obtenir auprès du comptable public compétent un plan de paiement parfaitement adapté à leur situation.

Le Médiateur a ainsi réorienté certaines demandes vers la Commission départementale des chefs des services financiers et des représentants des organismes de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et de l'assurance chômage. Cet organisme a pour vocation de proposer des solutions aux entreprises confrontées à des difficultés de trésorerie en leur accordant, notamment, un plan de paiement de leurs dettes fiscales et sociales. Certains contribuables ont également saisi le Médiateur, à la suite de l'avis rendu par cette commission, qui n'était pas conforme à leur attente.



Exemple 25 : Remboursement de crédit de TVA.

M. F. fait valoir que le service des impôts lui a refusé le remboursement de deux crédits de TVA au titre de ses activités d'hébergement et de randonnées équestres, alors que son entreprise est confrontée à de sérieuses difficultés économiques et financières, à la suite de la faillite de son principal client.

L'usager saisit le Médiateur afin de bénéficier des mesures de soutien aux entreprises en difficultés dans le cadre du plan de relance de l'économie.

Après examen, il apparaît que M. F. ne peut normalement prétendre au remboursement des crédits de TVA pour les périodes concernées, dès lors que les demandes y afférentes ont été souscrites tardivement.

Le Médiateur informe M.F. de l'existence, à compter du 1er janvier 2009, d'un nouveau dispositif offrant la possibilité, notamment aux contribuables soumis à un régime simplifié d'imposition et aux exploitants agricoles, de bénéficier du remboursement des crédits de TVA, selon une périodicité mensuelle, sous réserve d'effectuer une option pour ce régime.

Le Médiateur invite donc l'usager à opter rapidement pour ce dispositif auprès du service des impôts concerné.



Exemple 26 : Remboursement d'une créance.

La société G. demande le remboursement de sa créance sur le Trésor, pour plus de 600 000 €, au titre du report en arrière des déficits de l'année 2002, en raison du contexte de crise économique, qui l'a amenée à mettre en œuvre un plan de sauvegarde de l'emploi concernant plusieurs dizaines de salariés.

Le Médiateur indique à la société que sa demande ayant été présentée après l'expiration du délai légal, l'administration fiscale a normalement rejeté sa réclamation.

Dans le cadre de la médiation, le service accepte, à titre exceptionnel, de rembourser à la société G. sa créance née du report en arrière des déficits afin de ne pas aggraver sa situation économique et financière et de préserver l'emploi.



213- Des médiations concernant le fonctionnement des services.

La Direction générale des finances publiques a pris et respecte des engagements de qualité de service auxquels elle attache une grande importance. La qualité du service rendu à l'usager des services des finances publiques est d'ailleurs reconnue par la plupart des entreprises et des particuliers. Toutefois, il peut arriver que des usagers estiment que les engagements de qualité de service n'ont pas bien été respectés dans leur situation. Les chefs des services locaux et les conciliateurs fiscaux départementaux dénouent le plus grand nombre des litiges dont ils sont saisis. Les demandes soumises au Médiateur, même si elles ne représentent ainsi qu'une part très faible de l'ensemble des réclamations en la matière, constituent néanmoins un observatoire de certaines difficultés.

Comme les années précédentes, des usagers critiquent ainsi le manque de précision de certaines réponses qui leur sont faites ou de certains renseignements qui leur sont donnés oralement par les services en ce qui concerne l'assiette de l'impôt ou le paiement des créances fiscales ou autres.



Exemple 27 : Une situation non prise en compte par l'administration.

Les époux B sont intervenus auprès du Médiateur pour le compte de leur mère et oncle âgés respectivement de 85 ans et 90 ans qui ont fait l'objet de mesures de recouvrement forcé. Ces derniers ont hérité en indivision d'une maison délabrée dont le propriétaire était décédé il y a environ trente ans. Or, ce bien qui menaçait de s'effondrer présentait un danger pour la sécurité publique.

La commune a, donc fait procéder à sa démolition en 1996. Les frais y afférents ont été mis à la charge des co-héritiers. Le montant leur a été réclamé sur la base de titres de recettes émis par le maire de la commune lequel a demandé au comptable public d'en obtenir le paiement.

Les intervenants font valoir qu'ils ont renoncé à la succession depuis 1999. Cette situation n'aurait pas été prise en compte par les services malgré de nombreux échanges de courrier depuis une dizaine d'années tant avec la commune qu'avec le Trésor Public. Par ailleurs, une somme de plus de 3 000 € a été appréhendée sur leur compte bancaire soldant la dette communale.

Dans le cadre de la médiation, l'administration a pris en compte l'acte de renonciation. En conséquence, les services concernés ont remboursé les sommes encaissées. En plus, les usagers pourront obtenir le remboursement des frais bancaires occasionnés par la mesure de saisie engagée à tort.



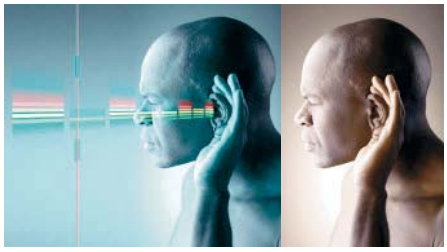
La situation des non-résidents dans leurs relations avec les services retient toujours l'attention. En 2009 le Médiateur a encore été saisi par des contribuables résidant à l'étranger qui expriment leurs difficultés pour obtenir une réponse des services concernés (centre des impôts et Trésorerie des non résidents) notamment en ce qui concerne la détermination de l'impôt dû en France et le remboursement d'impôts déjà réglés. Ils se plaignent de ne pouvoir joindre un interlocuteur pour exposer leur situation alors qu'ils estiment avoir fourni au service les justifications nécessaires. Ces difficultés persistantes tiennent pour partie à l'absence regrettable d'interlocuteur unique dans ce secteur.

Exemple 28 : Difficultés pour obtenir le remboursement d'un prélèvement indu.

M. M, dont l'impôt sur le revenu est acquitté par prélèvement à la source, dépose, en septembre 2008, une réclamation pour obtenir le remboursement d'un prélèvement indu. L'administration fait droit à sa demande en février 2009. Mais, différents services se déclarent incompétents pour procéder au remboursement.

L'usager fait alors appel au Médiateur. Celui-ci parvient à identifier le service compétent et, dans une réponse du mois d'octobre 2009, précise à l'usager que l'Agence comptable des impôts de Paris doit procéder, sans délai, au remboursement. Toutefois, celui-ci tarde, obligeant l'usager à revenir vers le Médiateur. M. M finira par obtenir un virement, seulement au mois de décembre 2009.

Le versement d'intérêts moratoires n'étant pas automatique, l'usager sera dans l'obligation de revenir vers le Médiateur pour en obtenir le paiement, au début de l'année 2010.



Enfin des usagers font état de difficultés dans les conditions d'exercice de la mission de service public fiscal au regard des engagements de la charte du contribuable.

Certaines demandes de médiation, peu nombreuses au total, ont ainsi trait au manque d'écoute et de considération dont l'administration fiscale témoignerait. C'est notamment le cas lorsque les contribuables reçoivent des documents fiscaux comportant une erreur (avis d'imposition de taxe d'habitation, avis de dégrèvement en matière d'impôt sur le revenu) ou lorsque ces documents (déclaration des revenus) sont envoyés tardivement à l'usager, alors que celui-ci avait pris soin d'informer le service de son changement de domicile.

Exemple 29 : Des anomalies dans la procédure de rectification.

A la suite du rehaussement d'impôt sur le revenu, dont ils ont fait l'objet pour l'année 2007, M. et Mme H. ont saisi le Médiateur concernant des anomalies relevées dans le traitement de leur déclaration des revenus des années 2006 et 2007. Les usagers estiment ne pas être entièrement responsables du retard apporté au dépôt de la déclaration des revenus de l'année 2007, dès lors que le service leur a envoyé tardivement le formulaire.

Après examen, il apparaît que le service a commis une erreur en établissant la déclaration de l'année 2006 au seul nom de M. H., alors que M. et Mme H. sont mariés depuis 2005. L'administration fiscale a en outre procédé à un rehaussement d'impôt au titre de l'année 2007 sans en informer préalablement les contribuables, conformément à la loi.

Dans le cadre de la médiation, le service des impôts prononce le dégrèvement de l'imposition de l'année 2007, pour plus de 15 000 €, et accorde aux époux H. la remise gracieuse des pénalités pour l'année 2006 pour presque 1 000 €.



S'agissant des procédures de contrôle, dont le caractère répété dans un intervalle de temps rapproché peut être parfois mal ressenti, certains contribuables estiment que la mission de service public fiscal n'est pas remplie lorsque le service des impôts procède à la rectification d'un revenu ou à la remise en cause d'un avantage fiscal sans en informer au préalable l'usager par une proposition de rectification. De la même façon, des usagers font part de leur incompréhension au sujet d'un rappel d'impôt, dont il leur est demandé le paiement,

alors qu'ils n'ont pas été régulièrement avisés de l'absence de dépôt de la déclaration à l'origine de l'imposition en cause.

Certaines demandes de médiation concernent également l'absence de débat oral et contradictoire, dans le cadre des opérations de contrôle effectuées sur place, ou le secret fiscal. A ce propos, les contribuables remettent en cause l'utilisation par le service des impôts des renseignements recueillis auprès de tiers, qui sont à l'origine des rappels d'impôt.

Exemple 30 : Des rectifications insuffisamment motivées.

L'avocat de la société I. s'adresse au Médiateur afin de contester les rehaussements d'impôt sur les sociétés mis à sa charge, pour plus de 30 000 €, sur la base de renseignements recueillis lors de la vérification de comptabilité de cette société.

Le Médiateur informe le représentant de la société I. que la loi autorise l'administration fiscale à utiliser les renseignements obtenus auprès de tiers pour établir ou rectifier l'imposition du contribuable, sans être tenue au préalable d'engager une vérification de comptabilité à l'encontre de ce dernier.

Cela étant, dans le cadre de la médiation, il a été constaté que les rehaussements d'impôt n'étaient pas suffisamment motivés. Aussi, l'imposition en cause a-t-elle été abandonnée.

Exemple 31 : Une irrégularité de procédure.

A la suite de la vérification de comptabilité de la société K., l'avocat de la société conteste la régularité de la procédure de rectification, dès lors que l'administration fiscale a effectué la mise en recouvrement des impositions supplémentaires avant l'expiration du délai de réponse à la proposition de rectification.

Le représentant de la société K. conteste en outre le bien-fondé de la réintégration au bénéfice de l'entreprise des provisions non justifiées et des intérêts relatifs à un prêt accordé à ses associés.

Dans le cadre de la médiation, l'administration fiscale abandonne le rappel d'impôt, de l'ordre de 250 000 €, dès lors que l'établissement des impositions en cause est intervenu avant l'expiration du délai de réponse à la proposition de rectification, dont le contribuable avait sollicité une prorogation, conformément à la loi.

En outre, le Médiateur informe l'avocat de la société K. que le rehaussement d'impôt relatif à la réintégration au résultat de la société d'une provision sur immobilisation, pour plus de 160 000 €, est définitivement abandonné en raison de l'expiration du délai de reprise de l'administration pour l'année concernée.

S'agissant du rehaussement d'impôt notifié à la société, pour plus de 400 000 €, au titre des produits financiers, celui-ci est également abandonné dans le cadre de la médiation, le vérificateur ayant commis une confusion entre deux comptes.

Les médiations portant sur les domaines de compétences de la Direction générale des Douanes et Droits indirects.

Pour la première fois en 2008, le Médiateur avait mis en exergue la complexité du droit et son corollaire, la méconnaissance par nos concitoyens de tout ou partie de la règle de droit malgré les nombreuses sources d'information mises à leur disposition par les services. L'année 2009 confirme cette tendance et le fait que le Médiateur soit de plus en plus souvent conduit à rappeler les « fondamentaux ».

Exemple 32 : Dédouanement de marchandises périssables.

Le Médiateur invite les entrepreneurs à se renseigner sur les nouvelles procédures allégées mises en place par la Douane dans le cadre de sa mission de service aux entreprises. La nouvelle procédure évoquée dans cet exemple de médiation permet de concilier l'intérêt économique de l'entreprise concernée et l'intérêt général, dans un souci de dialogue.

Le Médiateur a été saisi par une société d'importation de fruits et légumes de son litige avec une Recette des Douanes et droits indirects au sujet du dédouanement de marchandises périssables.

La société est titulaire d'une Procédure de Dédouanement Domicilée (FDD), ainsi que d'une autorisation de destinataire agréé.

La société a pu effectuer, jusqu'à la fin de l'année 2004, le déchargement de moyens de transport (scellés au point d'entrée dans la Communauté Européenne), à compter de 7 heures du matin, heure d'ouverture de l'entreprise, suivant la procédure dite « de l'avis d'arrivée anticipée ». Or, à compter du 1er janvier 2005, la société a perdu le bénéfice de cette mesure qui n'a pu être rétablie malgré les contacts pris avec le service des douanes localement compétent.

Le chef d'entreprise demande donc au Médiateur son intervention pour pouvoir à nouveau bénéficier de la procédure antérieure, les heures d'ouverture du bureau de douane local n'étant pas adaptées à ses besoins logistiques.

Le Médiateur a informé ce chef d'entreprise que la douane, en tant qu'administration soucieuse de soutenir les entreprises intervenant dans le commerce international, tout en sécurisant les échanges, a mis en place de nouvelles structures, dont les Services Régionaux d'Audit, permettant de mettre en place des procédures adaptées aux besoins de ces entreprises.

Il a rappelé à l'entrepreneur que sa société avait ainsi récemment fait l'objet d'un audit gratuit mené par la douane, afin d'optimiser ses flux et mettre en évidence des solutions de déchargement.

Cet audit s'étant avéré positif, le Médiateur a pu rassurer l'entrepreneur et lui indiquer que sa société pouvait bénéficier de la procédure dite de « l'avis d'arrivée anticipé en matière de transit », dans le cadre de la procédure de dédouanement à domicile dont elle est titulaire. Cette procédure permet de dissocier l'aspect « transit » du dédouanement proprement dit.

Une procédure a ainsi été mise en place entre la société et le bureau des douanes compétent. La convention actuelle de procédure de dédouanement à domicile dont bénéficie la société a été aménagée afin d'intégrer un dispositif conciliant la facilité des échanges et la nécessité, pour la douane, de s'assurer la possibilité de procéder à des contrôles.
Cette possibilité réglementaire prévoit l'établissement et la transmission à la douane, par la société bénéficiaire, d'un programme prévisionnel d'arrivée des moyens de transport scellés, permettant au service de décider d'effectuer ou non un contrôle : les moyens de transport scellés non sélectionnés pour contrôle pourront être déchargés dès leur arrivée ; les camions scellés sélectionnés pour un contrôle devront quant à eux être immobilisés et non déchargés jusqu'à l'ouverture du bureau de douane.

Exemple 33 : Importation en territoire français d'une automobile achetée à l'étranger.

Mme A. sollicite l'intervention du Médiateur dans un litige relatif à l'importation d'une automobile avec la Direction générale des Douanes et droits indirects.

En effet, Mme A. a importé de Saint Martin, à l'occasion de son retour en métropole, un véhicule acheté aux Etats-Unis plus de 6 mois avant ledit retour.

Mme A. conteste la perception de droits et taxes appliquée par la direction des Douanes et droits indirects, lors de l'importation en métropole de ce véhicule, sollicitant l'exonération des droits et taxes. Elle considère cette taxation indue, se basant sur le régime des franchises de droit commun applicables aux biens personnels appartenant à des personnes physiques en cas de transfert de résidence normale d'un pays tiers dans la Communauté (règlement CEE n° 918/83). En outre, Mme A. s'étonne du délai d'obtention, par la douane, d'une réponse précise quant à l'obtention ou non d'une telle exonération, précisant que son véhicule aurait été immobilisé quatre mois et demi.

Lors de sa médiation et pour s'assurer du fondement des positions respectives de Mme A. et de la Douane, le Médiateur a été conduit à examiner le statut juridique du lieu d'importation pour déterminer l'applicabilité des droits et taxes.

La loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 a conféré à St Martin et St Barthélémy, le statut de collectivités d'Outre-mer et l'autonomie fiscale. Cependant, un certain nombre de conséquences de ce changement demeurent, à ce jour, incertaines.

D'une part, l'autonomie conférée à St Martin et St Barthélémy est fiscale et non douanière : ces îles continuent donc d'appartenir au territoire douanier de l'Union Européenne. Les biens importés dans ces collectivités puis transférés en métropole devraient, à un moment ou à un autre, supporter les droits et taxes normalement applicables à l'importation, puisqu'à ce jour, pour des raisons diverses, les biens importés à St Martin continuent de ne pas être taxés à l'importation.





D'autre part, si la situation statutaire de ces collectivités a été modifiée depuis l'entrée en vigueur de la loi organique précitée, leur situation fiscale peut à ce jour être considérée comme transitoire, dans l'attente, notamment, de délibérations des organes désormais compétents pour adopter d'éventuelles dispositions fiscales, dans la limite des prérogatives qui leur ont été reconnues aux termes de cette loi organique.

Dans ce contexte, les services des Douanes en charge de la fiscalité et du transport, estiment raisonnable de maintenir la doctrine prévalant depuis mars 1997, dans ses développements relatifs au régime des franchises applicables en cas de transfert de résidence normale de St Martin ou St Barthélémy vers la métropole, se traduisant pour de nombreux biens par une « tolérance administrative » qui conduit à appliquer un régime de franchises aux effets personnels divers importés par les usagers en provenance de ces îles, à l'exception des véhicules.

Cette règle, en faveur des usagers, s'applique de manière constante depuis 1997. Un rappel d'instruction aux directions régionales des Douanes et droits indirects a récemment réaffirmé cette position.

A l'issue de sa médiation, le Médiateur a confirmé la position juridique des services douaniers, en l'état actuel de la réglementation.

Exemple 34 : Droit de francisation et de navigation.

M. B. a sollicité l'intervention du Médiateur dans un litige qui l'oppose à la Direction des douanes et droits indirects du port de plaisance de X, relatif au paiement du droit annuel de francisation et de navigation (DAFN).

M. B. indique, dans sa saisine, avoir sollicité une exonération du DAFN, et précise avoir envoyé au service du port de plaisance concerné, en appui de sa demande, une attestation d'expert certifiant le caractère hors d'usage des moteurs de son bateau. Indiquant n'avoir reçu, suite à cette demande, aucune réponse, M. B. précise s'être présenté au service afin de renouveler cette demande d'exonération,

et avoir fait parvenir les pièces supplémentaires demandées, suite à ce déplacement. Cette transmission serait restée sans réponse. Un avis à tiers détenteur pour recouvrer le DAFN a été émis à l'encontre de M. B. qui s'étonne de l'absence de réponse à ses différentes sollicitations et souligne le caractère hors d'usage de ses moteurs.

Dans le cadre de l'examen de ce dossier, le Médiateur a constaté que M. B. est propriétaire d'un navire de plaisance francisé depuis 2003. En effet, si l'acte de vente avec l'ancien propriétaire a été signé en 2001, l'enregistrement de la mutation de propriété, ainsi que la modification de l'acte de francisation suite à cet événement, sont intervenus à l'automne 2003.

Dès l'année 2004, M. B. a contesté sa qualité de propriétaire et de redevable, en raison d'un litige avec le vendeur. A la suite de plusieurs avis à tiers détenteurs émis à son encontre, l'annuité 2004 du DAFN a été finalement acquittée en septembre de la même année.

En 2005, par deux courriers adressés au service navigation du bureau des douanes du port de X, M. B. a signalé que son bateau avait été sorti de l'eau sur l'initiative des autorités du port. Les services de la direction des Douanes lui ont alors expliqué que seul un constat de détérioration définitive des moteurs équipant son navire était susceptible de l'exonérer du DAFN. Depuis cette date, M. B. n'a envoyé aucun autre courrier à son bureau de rattachement et a continué à s'acquitter du droit annuel.

A la suite de l'émission d'un avis de mise en recouvrement de 2008 et d'un avis à tiers détenteur de 2009 par la recette régionale territorialement compétente (procédures relatives au DAFN 2008), M. B. a contesté cette procédure par courrier, préalablement à la saisine du Médiateur.

La direction du port de X atteste n'avoir reçu, fin 2007. aucun courrier de la part de M. B., en vue de communiquer au service une attestation d'expert, ni, fin 2008, aucun document complémentaire.

Toutefois, prenant en compte l'ensemble des circonstances du litige, le Médiateur a obtenu que, sur la base d'une constatation effectuée sur place qui confirmerait le caractère hors d'usage des moteurs, l'exonération du DAFN puisse être accordée à M. B.



Exemple 35 : Droit annuel de francisation et de navigation – Responsabilité du propriétaire.

Mademoiselle L. a sollicité l'intervention du Médiateur dans un litige qui l'oppose à une Direction régionale des douanes et droits indirects au sujet de l'exonération du droit annuel de francisation et de navigation (DAFN) pour l'année 2009 concernant son navire. Mlle L. précise en effet avoir vendu ce bateau à un professionnel fin 2008. Elle reconnaît avoir omis d'informer le service des Douanes du port d'attache de cette vente dans le délai imparti par le code des Douanes, à savoir un mois. Pour autant, elle estime ne pas être redevable de cette taxe, n'étant plus propriétaire au 1er janvier 2009.

Le Médiateur a réexaminé l'ensemble de la chronologie des événements ayant affecté la propriété du navire et déterminant le paiement du DAFN. Il a constaté que Mlle L. s'était toujours acquittée, avec une parfaite régularité, des droits dus auprès du bureau de rattachement de son navire. Le Médiateur a pris acte de la mutation de propriété du navire intervenue fin 2008 et de la demande d'exonération de Mlle L. présentée en dehors du délai réglementaire.

L'article 223 du code national des douanes précise que le DAFN est à la charge du propriétaire d'un navire de plaisance au 1er janvier de l'année considérée.

Le Médiateur a examiné un document transmis par Mlle L. a l'appui de sa demande ; document qu'elle considère être un justificatif de la vente de son navire fin 2008.

Or, il s'avère que ce document ne correspond pas à un acte de vente, mais à un simple bon de commande pour un nou-

veau bateau, assorti de la reprise d'un navire. Les mentions indiquées en rubrique « matériel de reprise » visent un navire sans en préciser ni le nom ni le numéro d'immatriculation. Sur cette base, aucune demande d'exonération ne peut être fondée et il en résulte que Mlle L. reste redevable du DAFN pour l'année 2009. En effet, Mlle L. devait accomplir les formalités de mutation prévues à l'article 231 du code des Douanes.

A l'été 2009, Mlle L. a adressé au service des douanes compétent l'acte de vente de son navire auquel était joint l'acte de francisation du navire. La mutation de propriété a été enregistrée par le port d'attache, date à partir de laquelle la vente est opposable aux tiers, et donc à la Douane. Il est à souligner que ce principe est repris à la rubrique « recommandations très importantes » figurant sur l'acte de francisation.

Compte tenu de ces éléments, le Médiateur a constaté que Mlle L. est demeurée propriétaire légal du navire jusqu'à cette date, et qu'elle est à ce titre redevable du DAFN 2009. C'est donc à juste titre que le service des Douanes n'a pas donné une suite favorable à sa requête. En conséquence, le Médiateur a invité Mlle L. à s'acquitter des sommes dues.



Exemple 36 : Cognac - Taxes – Déclaration annuelle d'inventaire.

M. C. a sollicité le Médiateur dans un litige avec l'administration des Douanes et droits indirects au sujet du recouvrement forcé de taxes liées à son activité professionnelle.

En sa qualité de viticulteur récoltant et producteur d'eaux de vie de Cognac et d'entrepositaire agréé, M. C. est astreint à des obligations, dont celles relatives aux formalités déclaratives prévues par le Code Général des impôts (articles 302 G et 286 J IV de l'annexe II). Parmi ces obligations déclaratives, figure la déclaration annuelle d'inventaire à adresser au service des douanes compétent, dans le délai d'un mois suivant la clôture de l'exercice commercial, avec le calcul de la taxation afférente aux manquants.



La taxation aux manquants s'effectue sur la différence constatée entre le stock de boissons alcooliques calculé par la comptabilité-matière et celui effectivement reconnu lors de l'inventaire réalisé par le viticulteur ou par le service des douanes. Pour évaluer cette différence, il est tenu compte du caractère volatil des substances alcooliques, dans la proportion d'un pourcentage différencié selon le produit concerné. Au cas d'espèce, un taux de 6 % sur le stock moyen est toléré pour non-taxation de ces manquants.

Cette non-taxation limitée mais liée à la production d'un état annuel d'inventaire, s'inscrit dans le dispositif issu de la réforme des Contributions indirectes initié par la loi de finances rectificative de 1999. A l'occasion de ce changement important de réglementation, les professionnels de la filière viticulture et particulièrement ceux de la région de Cognac ont fait l'objet d'une information précise sur les obligations déclaratives à respecter.

En effet, le dépôt de cette déclaration annuelle d'inventaire conditionne l'application des pourcentages de perte définis aux articles 302 D 111-00 AA et suivants de l'annexe III du Code Général des Impôts.

Or, M. C. n'a pas déposé de déclaration entre le printemps 2003 et l'automne 2004. L'inventaire physique, qui a été réalisé par les services douaniers à l'automne 2004, a permis de constater des manquants estimés à plusieurs milliers d'euros de droits et taxes compte tenu des 6 % tolérés en non-taxation pour l'exercice annuel considéré.

A la demande de M. C., les services douaniers ont procédé à un contre-inventaire au début de l'année 2005 et lui ont notifié une infraction pour non-respect des obligations des entrepositaires agréés (articles 286 i 286 j annexe III du Code général des impôts, réprimé par les articles 1791 et 1798 bis du CGI) ayant entraîné le paiement d'une amende. Cette contre-expertise a également permis de

constater les manquants taxables pour une somme inférieure à celle initialement déterminée mais représentant toujours plusieurs milliers d'euros.

Informé par courrier recommandé avec accusé de réception, M. C. s'est vu réclamer le paiement de la somme recalculée. Sans réponse et sans paiement de la part de M. C., la recette principale territorialement compétente a émis une mise en demeure. Cinq mois plus tard, la direction régionale des Douanes des droits et droits indirects concernée a confirmé à M. C. le montant de sa dette envers le Trésor Public. Un avis à tiers détenteur a permis le recouvrement de cette dette à hauteur des deux tiers.

Prenant en compte l'ensemble des éléments du dossier, le Médiateur constate que M. C. a bénéficié d'un traitement favorable, notamment dans le calcul des manquants taxables et au regard des délais qui lui ont été accordés.

Dans ce contexte, le Médiateur a invité M. C. à s'acquitter le plus rapidement possible de sa dette fiscale.



Exemple 37 : Véhicules automobiles - Régime d'exonération de l'octroi de mer – Responsabilité du propriétaire.

Par cet exemple, le Médiateur attire particulièrement l'attention du lecteur sur le fait de ne jamais signer de document(s) en blanc, dans quelques circonstances et sous quelques motifs que ce soit. Un tel document serait susceptible d'engager la responsabilité du signataire, sans son consentement, voire malgré lui, et de l'entraîner dans de sérieuses difficultés juridico-financières.

Mme E. a sollicité l'intervention du Médiateur dans un litige relatif à l'application du régime d'exonération de l'octroi de mer avec l'administration des Douanes et droits indirects d'un département d'outre-mer.

Mme E. a bénéficié, dans le cadre de son changement de résidence principale, de la franchise relative à l'octroi de mer pour l'importation de son véhicule.

Le bénéfice de cette franchise est assorti du respect des conditions prévues par l'article 7 du règlement communautaire n° 98/83 du 28 mars 1983 modifié relatif à l'établissement du régime communautaire des franchises douanières et par l'article 10 de l'arrêté du 30 décembre 1983 (1) relatif au régime d'exonération fiscale afférent à certaines importations de biens.

Lors des importations de biens réalisées dans le cadre d'un changement de résidence, les usagers sont informés que les conditions suivantes doivent être respectées :

1/ Jusqu'à l'expiration d'un délai de douze mois à compter de la date d'acceptation de leur déclaration pour la libre pratique, les biens personnels admis au bénéfice de la franchise **ne peuvent faire l'objet d'un prêt, d'une mise en gage, d'une location ou d'une cession à titre onéreux ou à titre gratuit sans que les autorités compétentes en aient été préalablement informées.**

2/ Le prêt, la mise en gage, la location ou la cession réalisés avant l'expiration du délai visé au paragraphe l, entraînent l'application des droits à l'importation afférents aux biens concernés, selon le taux en vigueur à la date du prêt, de la mise en gage, de la location ou de la cession, d'après l'espèce et sur la base de la valeur en douane reconnues ou admises à cette date par les autorités compétentes ».

Lors des formalités d'importation, Mme E. a été informée des conditions à respecter pour bénéficier notamment de la non taxation à l'octroi de mer de son véhicule, en signant un engagement. Elle connaissait ses obligations, ce que corrobore le fait qu'elle avait inclus le montant de l'octroi de mer dans le prix de vente.

(1). L'arrêté du 30 décembre 1983 trouve ici à s'appliquer dans la mesure où l'île de La Réunion est un DOM et qu'à ce titre ce territoire est exclu du territoire fiscal de l'Union européenne. Les biens introduits dans l'île doivent donc être considérés comme importés d'un territoire fiscalement tiers.

Lors d'un contrôle à la circulation, les agents de la brigade de surveillance extérieure des Douanes de ce département d'outre-mer ont intercepté le véhicule de Mme E., qui était conduit par une autre personne, Monsieur G. Ce dernier a justifié la conduite de cette voiture au motif qu'il en avait fait l'acquisition auprès de la société XYZ, sans toutefois avoir pu faire le changement de carte grise puisque ce véhicule faisait l'objet d'une mesure d'incessibilité pour un an.

En effet, la société XYZ avait reçu le véhicule de la part de Mme E. en dépôt pour vente avec autorisation de le prêter à l'éventuel acheteur, le prix de vente comprenant la taxe d'octroi de mer à acquitter en cas de vente du véhicule avant un an.

Peu de temps après ce dépôt, Mme E. avait signé un certificat de vente en blanc en laissant la carte grise à la société XYZ. La société XYZ, représentée par son vendeur, a proposé à M. G. d'échanger sa voiture avec le véhicule de Mme E. (sans l'en avertir), demandant au nouvel acquéreur de ne pas procéder au changement de la carte grise avant la fin d'incessibilité.

En sa qualité de propriétaire du véhicule à la date de constatation des faits, Mme E. se trouvait l'unique bénéficiaire de la franchise sous conditions à respecter (période d'incessibilité) et responsable exclusive du non-respect de ces conditions.

En conséquence, c'est à bon droit que la direction régionale des Douanes et droits indirects de la Réunion s'est tournée vers Mme E. pour lui réclamer le paiement de l'octroi de mer.

Mme E. a réagi en adressant à la brigade territorialement compétente des douanes un courrier accusant la société XYZ. La direction régionale du département d'outre-mer concerné a répondu à Mme E. en lui proposant un arrangement transactionnel pour payer les droits et taxes éludés, assorti d'une pénalité.

Parallèlement au traitement du dossier de Mme E. et conformément à l'article 40 du Code de procédure pénale, la direction régionale des Douanes a dénoncé au parquet, les faits relevés à l'encontre de Mme E. ainsi qu'à l'encontre de Monsieur G et de la société XYZ.

Mme E. a fini par accepter les termes de l'arrangement transactionnel, convenant en accord avec la Recette du département d'outre-mer, d'un échéancier de paiement comportant 12 mensualités. Le règlement transactionnel a fait l'objet d'une ratification au bout de quelques mois, le dossier étant alors considéré comme clos.

Mais Mme E. a alors sollicité la direction régionale des Douanes dans le conflit l'opposant à la société XYZ, en demandant au service la communication de certaines pièces du dossier. En l'absence de réquisition du juge, l'administration des Douanes n'a pu réserver une suite favorable à cette demande de communication couverte par le secret de l'instruction. En outre, les Douanes ne sont pas habilitées à intervenir directement dans un conflit d'ordre privé.

Mme E. a de nouveau sollicité la direction des Douanes et droits indirects, afin d'obtenir un réexamen de son dossier, pour récupérer les sommes versées, en faisant part de son intention de poursuivre la douane devant les tribunaux, car elle estimait avoir été forcée d'accepter un arrangement transactionnel, et aussi de poursuivre pour concussion les agents ayant traité son dossier au titre de l'article 432-10 du Code Pénal.

Le service des Douanes a alors rappelé à Mme E. les circonstances de l'infraction, ainsi que sa responsabilité en tant que propriétaire du véhicule et seul bénéficiaire de la franchise. Il a été également précisé à Mme E. que la transaction douanière est régie par l'article 2052 du Code civil et lie irrévocablement les parties. Elle ne peut être attaquée pour cause d'erreur de droit ni pour cause de lésion, et que l'action en justice envisagée à l'encontre des agents des douanes ne paraissait pas fondée.

Sur la base de ces éléments et prenant en compte l'ensemble des circonstances de l'affaire, le Médiateur a regretté de ne pouvoir intervenir pour Mme E., vraisemblablement victime d'agissements indélicats mais, *in fine*, responsable de plein droit du fait d'avoir, à l'origine, signé un document en blanc.



Exemple 38 : Franchise à l'importation de marchandises - Contrôle de personne.

Le Médiateur attire l'attention des voyageurs ou des personnes procédant à des achats à distance (commerce électronique notamment) sur la nécessité de s'informer clairement des règles applicables en matière de franchise de droits de douanes à l'importation sur le territoire national.

M. H. a appelé l'attention du Médiateur sur le litige qui l'oppose à une Brigade des Douanes au sujet de divers articles acquis en Suisse et demande réparation d'un préjudice qu'il estime avoir subi (nature et durée du contrôle, amende infligée et documents relevés).

M. H. indique avoir fait l'objet d'un contrôle douanier lors de son passage de Suisse en France. Il précise qu'après avoir répondu négativement à la question du service sur une possible détention de devises, les agents de la brigade des Douanes et droits indirects territorialement compétente lui ont, après avoir remarqué une montre de luxe à son poignet, demandé le lieu d'achat de cet objet. M. H. a alors présenté aux agents le reçu bancaire de l'achat réalisé en Suisse, ainsi que les reçus afférents à d'autres achats (stylo de marque, portefeuille, montre musicale), marchandises d'une valeur supérieure au seuil des franchises applicables.

A l'issue d'un contrôle de deux heures, il a été relevé à l'encontre de M. H. une importation sans déclaration de marchandises fortement taxées. Ce litige a été conclu par arrangement transactionnel, prévoyant le règlement des droits et taxes, ainsi que le paiement d'une amende.

M. H. se considère choqué par l'attitude des agents des Douanes lors de ce contrôle, ainsi que par le fait que le service a gardé les factures et récépissés de carte bleue, alors qu'ils font office de garantie pour les marchandises achetées.





Après avoir repris le détail des faits, le Médiateur constate que le déroulement, ainsi que la durée du contrôle dont M. H. a fait l'objet, sont conformes aux prescriptions légales et réglementaires en vigueur (article 60 du code des douanes national). Les agents de la surveillance ont eu une attitude, certes ferme, mais empreinte de courtoisie.

Le Médiateur relève que M. H. n'a formulé, à l'issue de ce contrôle, aucune remarque, et n'a pas annoté le registre des réclamations proposé à tout usager en cas de litige.

De manière usuelle lors de contrôles se déroulant à l'entrée dans l'Union Européenne, la question réglementaire (« avez-vous des marchandises, au-delà des franchises [précision sur les seuils en vigueur à la date du contrôle], à déclarer? ») sur d'éventuelles marchandises transportées a été formulée clairement. M. H. a clairement répondu par la négative.

Ainsi, l'infraction d'importation sans déclaration de marchandises fortement taxées est constituée. Les agents en charge de ce contrôle ont par ailleurs expliqué à M. H. les bases réglementaires, ainsi que les modalités de taxation. A ce titre, les questions posées par les agents sur la composition des produits étaient indispensables à la détermination de l'espèce tarifaire des marchandises et, par conséquent, au calcul des droits et taxes dus.

Enfin, les factures et documents ont été restitués à M. H. par envoi recommandé, ce qu'il a confirmé par la suite.

Dans ce contexte et prenant en compte l'ensemble des circonstances de la cause, le Médiateur n'a pu donner une suite favorable à la requête de M. H.

Exemple 39 : Lutte contre la contrefaçon - Contrôle de personne.

Mme K. a appelé l'attention du Médiateur sur un litige qui l'oppose à une Direction régionale des douanes et droits indirects au sujet d'articles importés de Thaïlande et envoyés en fret express au nom de Mme K., articles qui auraient fait l'objet d'une qualification de contrefaçons. Mme K. conteste cette qualification.

L'ouverture par le service des douanes de cet envoi en provenance de Thaïlande, et déclaré contenir des « effets personnels », a permis de dénombrer différentes marchandises comportant l'inscription d'une grande marque connue.

Après vérification auprès de la société titulaire de la marque, le service de la direction régionale des Douanes et droits indirects territorialement compétente a confirmé à Mme K. le caractère contrefaisant des produits contenus dans cet envoi (utilisation de la marque scripturale et utilisation de la marque figurative).

Le service des Douanes a relevé à l'encontre de Mme K. un délit d'importation de marchandises prohibées à titre absolu au titre de l'article 38 du code des douanes national, infraction prévue et réprimée par les articles 426-7, 428 et 414 du code des douanes.

Le Médiateur a observé que, sur la base de toutes les explications utiles apportées par les agents des Douanes permettant à Mme K. d'appréhender le caractère contrefaisant des marchandises importées, celle-ci a accepté le règlement transactionnel proposé par le service des Douanes, comportant une pénalité et l'abandon des marchandises, afin de clore ce litige.

Le Médiateur rappelle que la lutte contre la contrefaçon est un axe majeur de l'action de la Douane. La contrefaçon constitue en effet une atteinte majeure aux droits de la propriété intellectuelle. Du fait de son positionnement dans les flux internationaux, la Douane joue un rôle majeur dans cette lutte, travaillant en étroite collaboration avec les titulaires de droits.





Exemple 40 : DGDDI - Conditions de réouverture d'un débit de tabac.

Monsieur N. a saisi le Médiateur dans un litige qui l'oppose à une Direction régionale des douanes et droits indirects au sujet d'une autorisation de réouverture d'un débit de tabac dans une petite commune.

En effet, M. N. s'est vu refuser en 2008 cette autorisation de réouverture d'un débit de tabac, demande formulée dans le cadre d'un projet de commerce multiservices. Il demande que la douane revienne sur sa position, arguant, outre l'intérêt d'un tel projet dans sa situation personnelle, de la nécessité du maintien d'un commerce de proximité dans cette commune.

En effet, la fermeture définitive du débit de tabac de la commune a été enregistrée au début de 2009. Cette fermeture définitive est intervenue après une période de fermeture provisoire qui avait débuté en septembre 2006, suite à une liquidation judiciaire initiée à l'encontre du gérant de l'époque.

Préalablement aux démarches de reprise entamées par M. N. en 2008, une première demande de réouverture avait été déposée par un candidat à la reprise, fin 2007. A l'issue de l'enquête administrative menée par le service des douanes et de la consultation de la chambre syndicale des buralistes du département concerné, il n'avait pas été donné suite à cette demande.

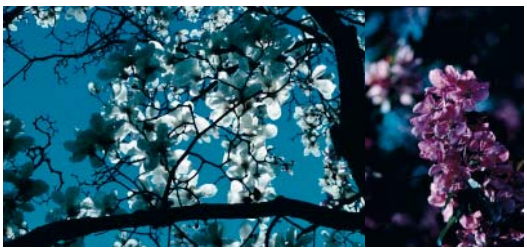
S'agissant de la présente demande de M. N., celle-ci a été soumise, à l'automne 2008, à la Chambre syndicale des buralistes du département, ainsi qu'à la confédération des buralistes. Ces instances, dont la consultation est prévue à l'article 12 du décret n°2007-906 du 15 mai 2007, ont de nouveau donné un avis défavorable à une telle réouverture.

Le Médiateur a constaté que le refus de réouverture du débit de tabac de cette petite commune par l'administration des Douanes est motivé par la présence dans un rayon proche de deux autres débits de tabac à proximité de cette localité, permettant d'approvisionner les consommateurs locaux (distances de 4,5 km et 5km).

L'article 10 du décret n°2007-906 du 15 mai 2007 stipule, en effet, que « l'implantation d'un débit de tabac ordinaire permanent ne doit pas avoir pour effet de déséquilibrer le réseau existant dans la commune du lieu de la demande ou dans les communes limitrophes, compte tenu du niveau et de l'évolution des ventes des produits du tabac sur le territoire de la ou des communes précitées ».

Dans ce contexte, le Médiateur a pris acte des conditions d'une solution alternative proposée à M. N. par le service des Douanes de la direction régionale des Douanes et droits indirects territorialement compétente : la revente de tabac après approvisionnement auprès d'un débit de tabac de rattachement. M. N. a été averti qu'une telle solution ne pouvait intervenir que dans le cadre de débits de boissons à consommer sur place titulaires d'une licence de troisième ou quatrième catégorie ou de restaurants titulaires d'une « licence restaurant ».

En outre, le Médiateur a constaté que le service de la direction régionale des Douanes et droits indirects concernée s'était attaché à motiver très explicitement les éléments d'analyse ayant conduit au rejet de sa demande.



Exemple 41 : Importateur de fruits - Soustraction de marchandises sous douane – Calculs de valeurs et de taxation.

Monsieur O. a saisi le Médiateur, pour le compte de son entreprise d'importation de fruits, dans un litige relatif à une liquidation d'office des droits de douane, d'un montant de plusieurs milliers d'euros, avec le service d'une direction régionale des Douanes et droits indirects, pour soustraction de marchandises sous douane.

Les faits sont les suivants : en août 2008, la société de M. O. a déposé une demande d'admission temporaire simplifiée sur déclaration, auprès du bureau des douanes territorialement compétent, pour 20 400 kg de pommes fraîches d'Afrique du Sud, destinées à des essais sur machine calibreuse.

Le service des Douanes a accordé l'autorisation d'importation temporaire, sur la base de l'article 573 des dispositions d'application (DAC) du code des douanes communautaire (CDC) relatives à l'admission temporaire pour test qui permet notamment de bénéficier d'une suspension des droits et taxes, sous condition de réexportation des marchandises non communautaires importées dans l'Union européenne, dans un délai précisé lors de l'importation, ou sous condition de régularisation de leur situation à l'issue de cette période. Durant toute la durée de son séjour sur le territoire communautaire, la marchandise est dite « sous sujétion douanière ».

Dans le même temps, la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes a délivré à la société de M. O . un constat de non conformité pour absence de calibrage et d'étiquetage, précisant que ce lot de pommes ne pouvait pas être vendu en l'état.

En septembre 2008, une filiale de la société de M. O. a sollicité la mise à la consommation de ces pommes auprès du déclarant de cette dernière, la société ABC, demande relayée auprès du service des douanes. Aucune réponse ne lui a été apportée, cette société ABC n'étant alors pas titulaire du régime d'admission temporaire, ni donneur d'ordre.

En avril 2009, le représentant de la filiale a informé la société ABC que les fruits avaient été « distribués », ce dernier croyant pouvoir en disposer librement pour destruction. Il précise n'avoir jamais eu l'intention de les commercialiser.



En juin 2009, le déclarant a répondu, dans une lettre adressée à la société de M. O., avoir averti cette dernière de ses obligations douanières en matière de destruction sous douane.

En août 2009, il a été indiqué à M. O. par deux agents du bureau de Douanes territorialement compétent qui l'ont rencontré suite à sa demande qu'il leur était impossible d'attester de la destruction effective des pommes après la date supposée de destruction par l'opérateur, puisque cette opération avait été réalisée sans l'autorisation préalable du service des Douanes et sans sa présence. En conséquence, il a été notifié à M. O. une soustraction de marchandises sous douane pour des marchandises prohibées, en application des articles 423 et 414 du code des douanes national.

Ainsi, une liquidation d'office a été établie pour un montant correspondant aux droits à l'importation, aux intérêts compensatoires et à la TVA.

La société de M. O. a contesté cette liquidation qui a donné lieu, en septembre 2009, à émission d'un avis de mis en recouvrement dont M. O. s'est normalement acquitté.

Dans l'examen de ce dossier, le Médiateur a constaté que, s'agissant de l'autorisation d'admission temporaire délivrée par le service, celle-ci pouvait être apurée par une réexportation, ou par placement sous une nouvelle destination douanière admise (article 89 du CDC) : mise à la consommation (c'est-à-dire versement sur le marché communautaire après régularisation fiscale de leur situation) ou destruction sous douane. Dans ce cas, la destruction doit préalablement être notifiée au service douanier (articles 182 du CDC et 842 des DAC). Or, ces obligations ne paraissent pas avoir été respectées par la société de M. O. Enfin, en tout état de cause, les déchets et débris résultant d'une destruction doivent eux-même recevoir une destination douanière admise, ce qui n'est pas le cas en l'espèce (article 182§5 du CDC).





Cependant, par le réexamen approfondi de ce litige, le Médiateur a obtenu la modification des éléments de taxation pris en compte pour le calcul des droits de douane dus.

Le règlement 1580/2007 reprend les pommes, dans son annexe XV, partie A, comme étant l'un des fruits et légumes soumis au mécanisme de prix d'entrée, en conséquence duquel la taxation est d'autant plus élevée que le prix d'entrée déclaré est faible (droits de douane ad valorem + droits spécifiques).

Conformément aux articles 135 et suivants du règlement précité, le prix d'entrée des fruits et légumes repris dans l'annexe XV, partie A, peut être établi, au choix de l'opérateur :

- soit à partir du prix FOB augmenté des frais de transport et d'assurance jusqu'au lieu d'introduction dans la Communauté (valeur transactionnelle) ;

- soit à partir de la valeur forfaitaire à l'importation (VFI) diffusée quotidiennement par la Commission européenne ;

- soit à partir de la valeur en douane telle que déterminée par application de la méthode déductive.

La liquidation d'office a été calculée par le service en retenant la méthode dite de la « valeur transactionnelle » : prix d'entrée retenu (établi à partir du prix facturé) augmenté du montant des droits de douane établi à partir d'un pourcentage du prix d'entrée et du prix à l'unité de mesure.

Or, il s'avère que la société de M. O. avait choisi de déterminer le montant de la garantie pour le placement sous admission temporaire à partir de la valeur forfaitaire à l'importation (VFI). Ainsi, la taxation aurait dû être établie à partir de cette VFI qui ne pouvait être rejetée au motif qu'une infraction avait été relevée.

En conséquence, la liquidation des droits aurait dû être établie comme suit : outre la TVA, perception d'un droit de douane de 9 % sur la base de la valeur forfaitaire (montant de la garantie pour le placement des pommes sous le régime d'admission temporaire), soit un certain montant de droits de douane, sans droit spécifique additionnel.

L'article 144 du CDC prévoit pour l'admission temporaire que :

« 1. Lorsqu'une dette douanière naît à l'égard de marchandises d'importation, le montant de cette dette est déterminé sur la base des éléments de taxation propres à ces marchandises au moment de l'acceptation de la déclaration de placement sous le régime de l'admission temporaire. [...] ».

Les éléments de taxation à prendre en compte sont donc bien ceux de la déclaration de placement sous admission temporaire au 1er août 2008.

Ainsi, le Médiateur a pu faire droit à la demande de M. O. La taxation ayant été calculée sur la base de la valeur transactionnelle, les services régionaux compétents de la direction des Douanes et droits indirects ont été invités par leur direction générale, dans le cadre de la médiation, à procéder à une nouvelle liquidation des droits et taxes sur la base de la VFI et, en conséquence, à rembourser à M. O. le trop perçu.

Exemple 42 : Achats par internet - Présomption de contre-façons – Marchandises bloquées en douane.

Mme P. a saisi le Médiateur pour un litige avec une direction régionale des Douanes et droits indirects.

Mme P. indique qu'un de ses colis, contenant des marchandises commandées sur internet et en provenance de Chine, aurait été bloqué en douane : ce colis contenait des téléphones, ainsi que des lecteurs MP4 et accessoires. Elle précise que la qualification de « contrefaçon » a été retenue par le service des Douanes à l'encontre des téléphones et que les lecteurs MP4 ont été déclarés « non conformes ».

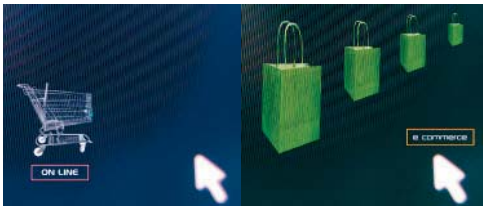
Le Médiateur a constaté que les agents des Douanes du bureau aéroportuaire concerné avaient procédé à un contrôle de colis en fret express. Parmi les colis contrôlés, figurait un envoi destiné à Mme P.

La visite de ce colis avait permis de constater la présence de marchandises contrefaisantes (téléphones et housses contrefaisant des marques connues) et de marchandises ne présentant, quant à elles, pas de caractère contrefaisant, mais non accompagnées de notices, et sans référence aux normes électriques et électromagnétiques (absence de l'étiquette de conformité aux normes CEE reprises par la directive 89/686/CEE modifiée par les directives 93/67 eu 22/07/1993 et du 29/10/1993 : lecteurs MP4/MP5, lecteurs MP4, MP5, téléphones).

Les marchandises contrefaisantes ont été confisquées et Mme P. s'est vue notifiée une infraction assortie d'une amende. Pour les autres marchandises licites mais à la conformité incomplète, Mme P. aurait du acquitter des pénalités.

Le Médiateur a constaté que la somme demandée par le transporteur express, correspondait aux droits et taxes, sans pénalité, relatifs aux marchandises conformes importées en vue de leur restitution et non à une amende.

Aussi le Médiateur a-t-il, en conclusion, invité Mme P. à se rapprocher du transporteur express, afin de régler cette somme correspondant au dédouanement des marchandises licites.



Exemple 43 : Contrôle sur des produits pétroliers détenus et utilisés par une société de location d'engins de chantier.

Un entrepreneur spécialisé dans la location de matériels de travaux publics avec chauffeurs a saisi le Médiateur, pour le compte de sa société, d'une demande de médiation pour un litige relatif à un contrôle douanier avec une direction régionale des Douanes et droits indirects.

Cet entrepreneur indique que sa société a fait l'objet d'un contrôle douanier portant sur les produits pétroliers détenus et utilisés (carburant contenu dans les réservoirs des matériels loués), produits bénéficiant du régime fiscal privilégié du gazole sous condition d'emploi (FOD).



A l'issue de ce contrôle, un procès-verbal a été établi relevant à l'encontre de la société une infraction douanière qualifiée d'absence de justification de la destination donnée à des produits pétroliers bénéficiant d'un régime fiscal privilégié, infraction prévue et réprimée par les articles 265B, 411-1 et 411-2g du code des douanes. Les droits et taxes éludés au titre de la fiscalité pétrolière applicable aux quantités de fioul relevées en déficit, s'élevaient à plusieurs dizaines de milliers d'euros.

Lors de l'examen de ce dossier, le Médiateur a rappelé les dispositions de l'arrêté du 21 avril 2005 qui fixe les conditions auxquelles doivent se conformer les importateurs, distributeurs et utilisateurs de gazole sous condition d'emploi (FOD) et d'émulsions d'eau dans du gazole sous condition d'emploi pour les besoins du contrôle fiscal des produits. Il s'agit de permettre le rapprochement, par le service des Douanes, entre la quantité de FOD acquise et celle fournie pour, notamment, la location de matériels.

Cet arrêté expose les conditions particulières qui s'appliquent aux importateurs et distributeurs, y compris les négociants vendeurs. Il impose notamment l'obligation d'établissement pour chaque cession de ces produits d'une facture détaillée précisant la nature des produits, la quantité cédée, noms et adresse du cédant, du cessionnaire, date de la cession. Il impose également la tenue d'une comptabilité matière quotidienne.

A titre de simplification, il est précisé (article 2b), que les sociétés qui dans le cadre de leur activité se livrent à la distribution de fioul domestique à titre accessoire peuvent tenir une comptabilité matière mensuelle, disposition permettant de tenir compte des spécificités attachées aux activités de louage de matériels de bâtiments et d'engin de chantiers qui vendent également du FOD.

Il s'avère que certains opérateurs ont comme activité principale la location de ce type de matériels avec ou sans chauffeur. Dans le cas de la location avec chauffeur, le client n'est pas considéré comme acheteur de FOD, mais bénéficiaire d'heures de fonctionnement d'engins sur les chantiers : les sociétés louant ces engins ne sont, dès lors, pas tenues de se soumettre aux obligations précitées (comptabilité matière, mentions sur les factures). Il convient, en effet, de considérer ces sociétés comme prestataire de service et non comme loueur de matériel. Il s'agit ainsi, pour le service des Douanes, de s'assurer de la réelle présence de chauffeurs accompagnant ces locations.

Etant considérés comme prestataire de service, ces opérateurs sont de facto considérés comme de simples utilisateurs de fioul domestique : ils utilisent eux-mêmes, par le biais de leurs chauffeurs, le produit sous condition d'emploi. Leurs obligations, dès lors, sont limitées à la conservation des documents (factures relatives aux quantités de produits reçus, à la justification de l'emploi des quantités reçues).



S'agissant plus précisément de la société l'ayant sollicité, le Médiateur a considéré que les constatations réalisées par le service des Douanes ont permis de mettre en évidence la réalité de la location avec chauffeur.

Ainsi, le Médiateur a pu obtenir que le contentieux relevé à l'encontre de cette société soit abandonné, celle-ci étant reconnue non plus distributrice de FOD mais utilisatrice de carburant pour ses seules activités de location d'engins avec chauffeurs.



Exemple 44 : Rectification de nomenclature sur la nature de marchandises à l'importation.

Monsieur R. a saisi le Médiateur, pour le compte de sa société, titulaire d'un agrément en douane, d'une demande de médiation pour un litige avec le service des Douanes d'un port marchand français au sujet de l'importation de sacs à main.

Après dédouanement, la société de M. R., évoquant une erreur de la nature des marchandises déclarées lors de cette importation, a sollicité une rectification de la nomenclature déclarée, par création d'un second article et en conséquence, a demandé un remboursement d'une partie des droits de douane et taxes acquittés : l'ensemble des marchandises auraient été reprises sous la nomenclature « sacs à main », alors que l'opération d'importation portait sur des sacs à main mais aussi sur des étiquettes.

M. R. précise avoir fourni au service des Douanes, à l'appui de cette demande de rectification et de remboursement, des échantillons qu'il indique être représentatifs de la marchandise décrite sur la facture de dédouanement.

Conformément aux dispositions de la décision administrative n° 04-001 du 6 janvier 2004, parue au Bulletin officiel des Douanes 6592 du 4 février 2004, document disponible sur le site internet de la douane, www.douane.gouv.fr, le service des Douanes ne peut accepter une rectification de l'espèce tarifaire que si « un faisceau d'indices concordants est susceptible d'emporter sa conviction », c'est-à-dire, au cas présent, s'il est convaincu que la marchandise qui lui est présentée a posteriori correspond bien à la marchandise importée.

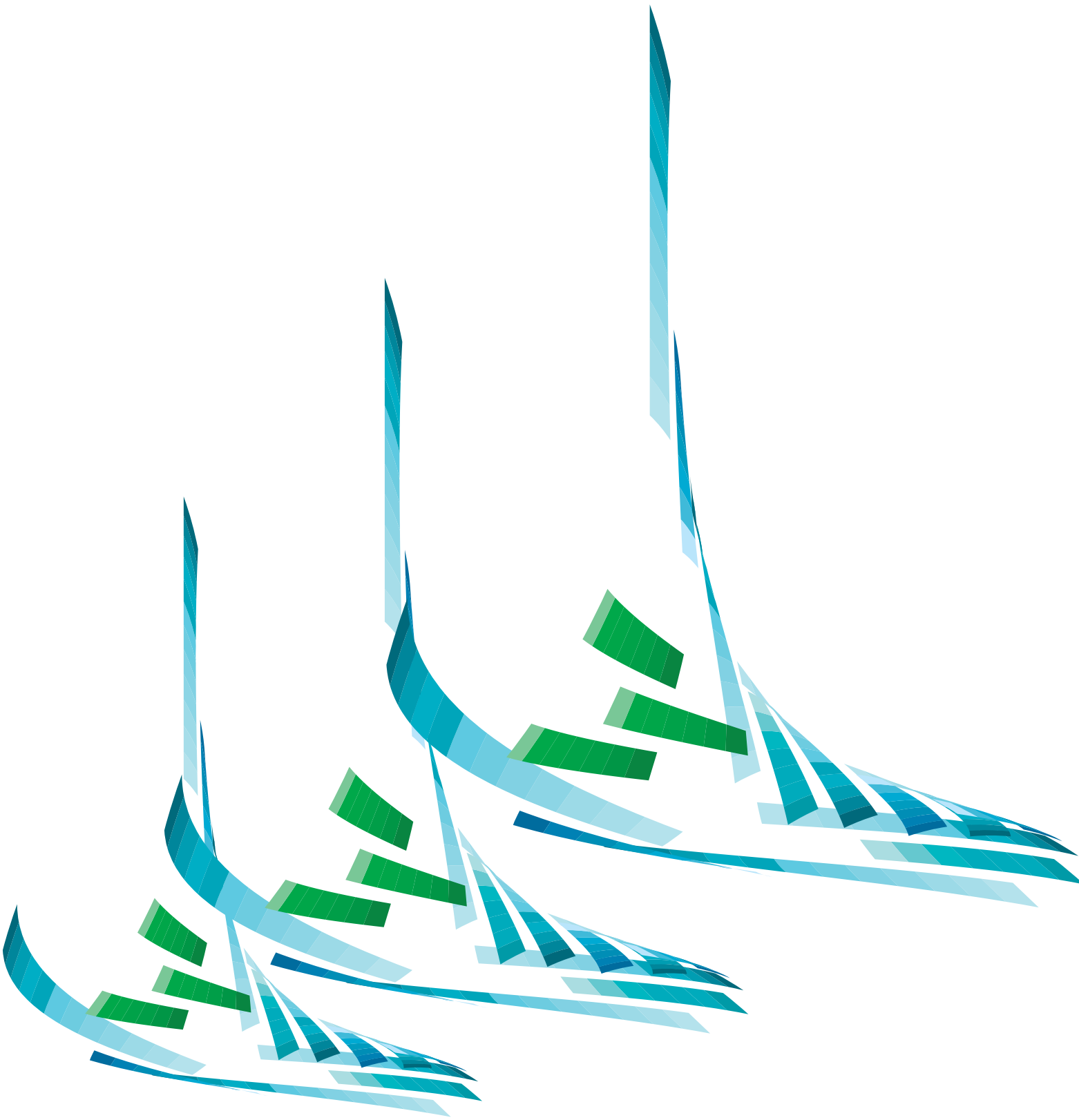


Or, les éléments fournis par M. R. à l'appui de sa demande de rectification et de remboursement (feuille d'étiquettes papier, isolée de la liasse à laquelle elle appartient, sans référence permettant de faire un rapprochement avec la marchandise présentée à l'appui de la déclaration d'importation), se sont avérés insuffisants pour permettre au service des Douanes du port d'importation de procéder à une rectification de la nomenclature tarifaire.

Pour pouvoir faire droit à la demande de M. R., le Médiateur l'a invité à fournir des éléments nouveaux et probants, permettant d'établir avec certitude que la marchandise présentée *a posteriori* correspond effectivement à celle qui a été importée.

Enfin, en 2009, le Médiateur n'a reçu aucune réclamation recevable concernant le fonctionnement des services de la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF).
Les litiges de consommation sont des litiges contractuels de droit privé dans lesquels le Médiateur n'est pas habilité à s'immiscer. Pour autant, le Médiateur, lorsqu'il a connaissance de ces litiges, les transmet à la DGCCRF pour lui permettre, d'une part, de repérer d'éventuelles pratiques commerciales indélicates et, d'autre part, d' engager les actions correctrices appropriées.
En outre, le Médiateur dirige systématiquement les consommateurs vers les processus de règlement amiable des litiges sectoriels *ad hoc*, lorsqu'ils existent.

Dans le domaine de l'emploi, le Médiateur a fait l'objet d'un très faible nombre de sollicitations en 2009. Il travaille en synergie avec le Médiateur national de Pôle Emploi mis en place après la fusion entre l'ANPE et les Assédic.



Partie 3

Les nouvelles propositions de réforme du Médiateur

L'article 6 du décret du 26 avril 2002 instituant un Médiateur à Bercy prévoit que, dans son rapport annuel, le Médiateur formule des propositions de nature à améliorer le fonctionnement des services des ministères dans leurs relations avec les usagers.

Les propositions présentées au titre du rapport de l'année 2009 résultent directement des dossiers de médiation traités et s'articulent autour de deux axes :

Faciliter la compréhension de certains dispositifs.

Améliorer certains processus.

Faciliter la compréhension de certains dispositifs.

Depuis plusieurs années, les directions des ministères de l'Economie et du Budget, et en particulier de la Direction Générale des Finances Publiques ont mis l'usager au cœur de leurs préoccupations. Ainsi, les progrès accomplis, en termes de législation comme d'organisation, afin de « faciliter l'impôt », ne sauraient être sous-estimés et rejoignent nombre de recommandations exprimées antérieurement par le Médiateur.

Des nouveaux progrès pourraient néanmoins être accomplis en matière d'information et de simplification ou d'adaptation de certaines dispositions.

Par une meilleure information.

-- Revoir la présentation du formulaire d'avis de rejet d'une réclamation à titre gracieux

Le traitement de plusieurs dossiers de médiation a fait apparaître une réelle difficulté relative à la présentation du formulaire d'avis de rejet d'une réclamation gracieuse édité par l'application Iliad.

En effet, des contribuables croient que cet avis leur est envoyé par le conciliateur fiscal départemental dont le nom et les coordonnées, précédées de la formule « votre conciliateur fiscal », figurent au milieu de l'avis.

Lorsqu'ils saisissent le Médiateur, ces usagers disent avoir reçu une réponse du conciliateur alors que celle-ci émane du contrôleur des impôts.

Ce n'est que dans un renvoi en bas de page qu'il est indiqué « En cas de désaccord, vous avez la possibilité de saisir le conciliateur fiscal de votre département dont les références sont indiquées ci-dessus ».

Il est proposé de modifier rapidement la présentation de ce modèle d'avis afin d'en améliorer la lisibilité.

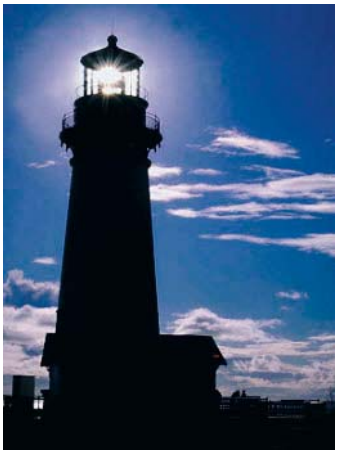


- Apporter des précisions relatives au paiement en cas de dégrèvement partiel ou de décision de rejet.

Les réclamations adressées par les usagers relatives au montant de l'impôt conduisent l'administration fiscale à prononcer soit :

- un dégrèvement de la totalité de l'impôt ;
- un dégrèvement partiel ;
- un rejet.

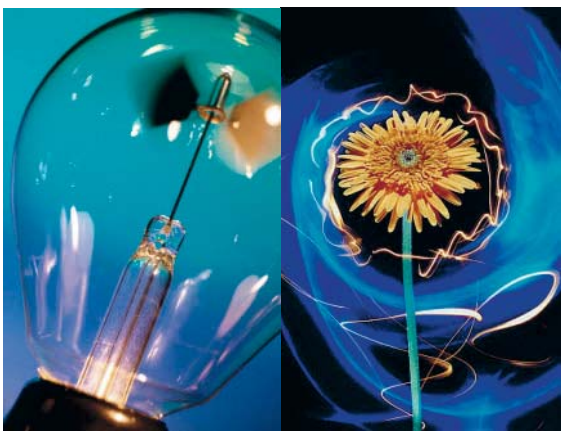
Si la comptabilisation du dégrèvement total permet de solder l'imposition, voire de rembourser l'usager des sommes versées, il apparaît que des litiges peuvent naître suite à des dégrèvements partiels, voire aux rejets.



Ainsi, le Médiateur a été saisi par des usagers qui, avertis d'une décision de dégrèvement partiel, pensaient recevoir un nouvel avis du comptable du Trésor les invitant à payer la somme laissée à leur charge et comportant éventuellement une majoration.

Or, en l'absence de réclamation suspensive, le comptable du Trésor engage directement des poursuites et notamment adresse un avis à tiers détenteur à l'employeur ou à la banque, ce qui surprend particulièrement les usagers de bonne foi.

Le Médiateur souhaite que soit intégrée dans l'avis de dégrèvement partiel ou la décision de rejet d'une réclamation contentieuse ou gracieuse, une mention claire indiquant que l'usager doit payer spontanément l'impôt demeurant à sa charge avant telle date. A cet égard, il serait opportun que l'administration puisse préciser, sur le même avis, le montant restant à payer au titre de cette imposition.



- Mieux informer les usagers sur les conséquences de leurs paiements d'acomptes provisionnels en cas de divorce ou séparation.

L'article 6 du code général des impôts indique : « sauf application des dispositions des 4 et 5, les personnes mariées sont soumises à une imposition commune pour les revenus perçus par chacune d'elles et ceux de leurs enfants et des personnes à charge mentionnés au premier alinéa ; cette imposition est établie au nom de l'époux, précédée de la mention « Monsieur ou Madame ».

L'article 1681 du code général des impôts précise : « les versements provisionnels effectués par les contribuables sont constatés au crédit du compte ouvert à leur nom ».

En cas de divorce ou de séparation, le conjoint à l'origine du paiement du ou des acomptes provisionnels est quelquefois conduit à se plaindre du fait que le paiement excédentaire, constaté après l'émission de l'avis d'imposition sur le revenu, a été remboursé à son conjoint. Cette situation légale est néanmoins vécue comme une injustice manifeste dont l'administration est à l'origine.

Cette situation pourrait être évitée en indiquant, sur les avis d'acomptes provisionnels et sur la documentation relative à l'impôt sur le revenu, les règles d'imputation applicables aux acomptes provisionnels et leurs incidences en cas de divorce ou séparation (pacs).



Par des dispositifs répondant mieux aux attentes des usagers.

- Améliorer le traitement des trop-versés.

Les demandes de reversements des trop versés sur salaires sont une source de difficultés, en particulier pour les usagers qui ont à rembourser, parfois plusieurs années après leur perception, des sommes quelquefois importantes. Ces situations difficiles conduisent les usagers à des demandes de remise gracieuse et à l'introduction de procédures contentieuses. En outre, cette situation a un impact fiscal pour les usagers.

La rémunération des agents publics peut varier pour plusieurs motifs (grade, emploi, situation familiale, état de santé…). La prise en compte tardive des changements de situation personnelle ou professionnelle intervenant dans le calcul de la paye, est à l'origine d'un nombre important de demandes de remboursement.



Les montants des reversements demandés sont quelquefois significatifs compte tenu du délai légal de prescription applicable à ces trop versés (actuel article 2224 du code civil dans sa rédaction issue de la loi n°2008-561 du 17 juin 2008 : 5 ans - ancien article 2262 du code civil : 30 ans). Certaines décisions du Conseil d'Etat (arrêt Soulier du 25/10/2002 n°223041 et avis Fort du 3/5/2004 n°262074) ont semblé limiter ce délai à quatre mois, à compter de la décision administrative explicite même irrégulière ou de la décision implicite.

Mais la portée de ces décisions juridictionnelles est limitée dans les faits puisque le juge estime que le délai de quatre mois ne s'applique pas en cas d'erreur de liquidation, notion au demeurant assez mal définie. Ainsi le Conseil d'Etat a récemment jugé (arrêt Fontenille du 12/10/2009 n°310300) que la demande de remboursement d'une indemnité maintenue à tort, intervenue au-delà du délai de 4 mois, était régulière mais de nature à engager la responsabilité de l'Etat compte tenu de la lenteur de l'administration à régulariser le salaire de l'intéressé en fonction des éléments qu'il avait communiqués.

Compte tenu de cette situation complexe, le Médiateur de la République, le Médiateur de l'Education Nationale et le Médiateur des Ministères économique et financier, saisis depuis plusieurs années des difficultés des usagers, ont, au cours de l'année 2009, constitué un groupe de travail associant les services concernés de Bercy.

L'objectif est d'apporter une solution aux difficultés rencontrées en améliorant les dispositifs. Il est ainsi apparu aux Médiateurs et à tous les services concernés (Direction des affaires juridiques de Bercy, Direction générale de l'administration et de la fonction publique, Direction du Budget et Direction Générale des Finances Publiques) nécessaire d'envisager une règle claire et compréhensible pour tous.

Il conviendrait, à cet égard, qu'un texte législatif, définisse notamment le fait générateur et le délai de retrait de la décision. Cette mesure pourrait être complétée par l'élaboration d'un « vademecum » destiné aux gestionnaires et aux comptables du Trésor permettant de bien expliquer le dispositif, et de traiter les réclamations. Cette réforme, qui fait l'objet d'un large consensus, devrait pouvoir aboutir dès l'année 2010.



Il apparaît également nécessaire d'améliorer le régime fiscal des trop-perçus. En effet, des usagers (retraités, salariés du secteur privé ou agent public) appellent régulièrement l'attention du Médiateur sur les conséquences, notamment fiscales, des rémunérations qui leurs sont versées à tort par leur employeur au titre d'une année donnée et dont le remboursement leur est demandé au cours de l'année suivante ou même plusieurs années après.

Compte tenu du principe de l'annualité de l'impôt sur le revenu, posé par l'article 12 du code général des impôts, le contribuable est imposé sur la totalité de la somme en cause au cours de l'année au titre de laquelle il en a la disposition. Si le remboursement du trop-perçu intervient l'année de sa perception, il n'a pas à être déclaré à l'impôt sur le revenu. Sinon, la somme en cause est imposable puisque le contribuable en a eu la disposition. De ce fait, il en résulte, par rapport à la situation habituelle de l'usager, un surcoût d'impôt et, quelquefois, la perte d'exonérations au titre des impôts locaux ou d'avantages sociaux liés au montant du revenu fiscal de référence. La somme remboursée ne peut, en droit, s'imputer que sur le montant brut des traitements et salaires imposables de l'année du reversement. La déduction de la restitution entraîne une économie d'impôt l'année du reversement ainsi qu'éventuellement l'exonération de taxes locales ou le bénéfice d'avantages sociaux.

Cependant, dans un contexte de baisse de revenus, la situation apparaît inéquitable. En effet, un surcoût d'imposition est constaté l'année de l'encaissement du trop-perçu et l'usager peut, par ailleurs, perdre le bénéfice d'avantages sociaux alors que la déduction de la restitution reste sans effet sur l'imposition de l'année du remboursement si les autres revenus imposables sont modestes ou lorsque le bénéficiaire est devenu non imposable.

Le Médiateur de la République, notamment, a appelé l'attention sur ce point en 2003. A la demande également du Médiateur de Bercy, l'administration fiscale s'était alors engagée à régler cette difficulté et a d'ailleurs donné à ses services des directives internes pour accorder, en équité, la remise du surcoût d'impôt.

Cependant, il ressort des demandes de médiation examinées que ce dispositif n'est pas toujours appliqué par l'administration fiscale. Il semble que des services et même des conciliateurs fiscaux départementaux refusent le bénéfice de cette mesure lorsque la situation financière du contribuable ne répond pas aux critères posés par l'article L. 247 du livre des procédures fiscales. Le Médiateur est parfois obligé de revenir vers l'administration pour obtenir l'application de ce dispositif.

Dès lors que la bonne foi du contribuable n'est pas mise en cause, le Médiateur considère que l'usager devrait pouvoir bénéficier, de manière plus systématique et plus en amont, de ce dispositif de remise du surcoût d'imposition qui permet, au niveau fiscal, de rétablir la situation, en équité.



Le traitement des incidences sociales est plus délicat, mais il serait utile d'engager une concertation avec les organismes sociaux concernés afin de pouvoir, à terme, proposer une solution globale à l'usager qui subit les conséquences d'une erreur de son employeur.

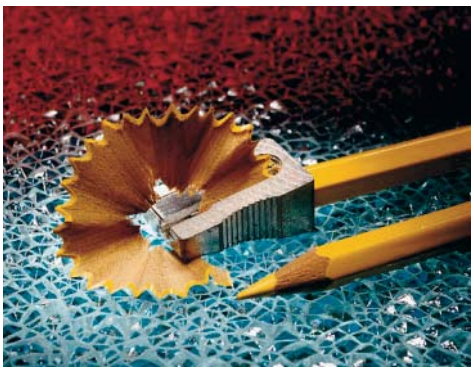
Dans ces conditions, le Médiateur propose :

- d'adopter une mesure législative précisant la règle applicable en matière de demande de remboursement des trop-versés et d'accompagner la réforme par un dispositif d'information des services concernés.

- S'agissant du volet fiscal :

. de mieux faire connaître le dispositif d'application mesurée de la loi fiscale et encourager une application plus systématique de celui-ci par les services de la DGFiP ;

. de constituer un groupe de travail associant des représentants du Médiateur de la République, de l'administration fiscale et des organismes sociaux concernés pour envisager une solution globale.



- Revoir les modalités d'imposition des primes et aides financières versées par les employeurs à leurs salariés souhaitant créer leur propre entreprise.

Certaines entreprises encouragent le départ de salariés souhaitant créer leur propre entreprise en leur versant notamment une prime d'essaimage.

Un usager qui a perçu de son employeur une prime d'aide à la création d'entreprise d'un montant brut de



45 000 € a saisi le Médiateur. Il estime que la charge fiscale résultant de l'imposition de ce revenu pénalise le développement de son projet d'entreprise, même si l'administration a permis au contribuable qui en a fait la demande, de bénéficier du système du quotient prévu par l'article 163-0 A du code général des impôts. En effet, il a dû payer sur cette prime un impôt de plus de 8 000 €, ce qui l'a privé de disponibilités pour son projet entreprise.

S'agissant d'une véritable démarche de création d'entreprise, encouragée par les pouvoirs publics, le contribuable devrait pouvoir bénéficier d'une mesure fiscale au même titre que le crédit d'impôt prévu à l'article 200 octies du code général des impôts, dans le cadre de l'aide aux créateurs et repreneurs d'entreprises.

D'une façon plus générale, il serait souhaitable d'assouplir les modalités d'imposition des primes et aides financières versées par les employeurs à leurs salariés qui souhaitent créer leur propre entreprise.

- Crédit d'impôt sur le revenu en faveur des économies d'énergie : simplifier l'ensemble du dispositif.

La législation fiscale prévue pour encourager les dépenses d'équipement en faveur des économies d'énergie, du développement durable et de l'aménagement de l'habitation des personnes âgées ou handicapées, codifiée sous les articles 200 quater et 200 quater A du code général des impôts (CGI), est extrêmement complexe.

Cette complexité a des causes multiples liées :

- aux différences de bases et de taux retenues (de 15 % à 50 %) du crédit d'impôt ;

- aux nombreuses modifications législatives et réglementaires qui ont suscité l'incompréhension de certains parlementaires comme des usagers ou des professionnels concernés et qui sont à l'origine de nombreux contentieux pour les services fiscaux et de nombreuses demandes de médiation.

Par exemple, l'éligibilité de l'installation des pompes à chaleur sol/sol et air/air a été source d'importants litiges du fait qu'il y a eu de nombreuses incertitudes sur l'éligibilité au crédit d'impôt sur le revenu tant des unités extérieures qu'intérieures.

L'ensemble des difficultés soulevées lors de la mise en œuvre de ce dispositif a nécessité la publication d'un grand nombre d'instructions fiscales (pas moins de trois en 2009) qui, bien qu'apportant des précisions d'importance pour les usagers et les services des impôts, ont rendu difficile la compréhension du dispositif.

Il semble donc nécessaire de simplifier ce dispositif afin de renforcer la sécurité juridique des usagers et d'assurer une information claire à destination des agents des impôts et des usagers, qu'ils soient professionnels ou particuliers.

S'agissant du crédit d'impôt en faveur des économies d'énergie, il pourrait ainsi être envisagé un système de labellisation des équipements éligibles.





Si le fournisseur mentionne à tort sur la facture remise à un client de bonne foi des équipements labellisés, l'entreprise devrait pouvoir être « responsabilisée ». Ainsi, et à l'instar du dispositif de sanction prévu par l'article 1740 A du code général des impôts appliqué essentiellement en matière de dons aux œuvres, une amende égale au montant de l'avantage fiscal octroyé à son client pourrait être appliquée à la seule entreprise, le contribuable conservant à titre exceptionnel le bénéfice du crédit d'impôt sur le revenu.

Par mesure de simplification, il pourrait également être envisagé d'inclure dans la base le coût de la main-d'œuvre tout en abaissant le plafond des dépenses éligibles à l'avantage fiscal en sorte d'éviter tout effet d'aubaine.

Enfin, la publication d'une instruction fiscale récapitulative sur cette matière assurerait la diffusion d'une réelle information pour l'ensemble des usagers. Cette publication contribuerait à mettre en oeuvre les recommandations du rapport Fouquet tendant à reconstituer une documentation administrative consolidée opposable et accessible sur internet.

- Investissements locatifs : favoriser une mesure d'équité.

Les dispositifs fiscaux type « Robien », « Borloo » et « Scellier » nécessitent, pour leur application, la souscription d'un engagement de location lors du dépôt de la déclaration d'impôt sur le revenu au titre de laquelle l'avantage fiscal s'applique pour la première fois.

Or, pour des motifs divers, notamment la méconnaissance de la législation fiscale, certains usagers demandent à bénéficier des dispositifs prévus en matière d'investissement locatif en dehors des délais impartis par le législateur.

L'application du droit conduit l'administration fiscale à leur refuser le bénéfice de l'avantage fiscal. Cette situation n'est pas satisfaisante puisqu'elle prive des contribuables de bonne foi du bénéfice de ces dispositifs de faveur. Certes, à la demande du Médiateur, des services acceptent, à titre de mesure de tempérament, d'accorder l'avantage fiscal de manière rétroactive, toutes conditions étant par ailleurs remplies et l'engagement souscrit.

Des directives devraient être données aux services afin que la mise en œuvre de cette mesure de tempérament soit généralisée.

- Investissements locatifs : condition de revenus des locataires.

La plupart des dispositifs d'investissement locatifs conditionnent l'avantage fiscal à un plafond de revenus du locataire.

Dans le cas où le locataire est rattaché au foyer fiscal de ses parents, l'administration fiscale considère que les revenus à prendre en compte, pour déterminer si le respect de la condition de ressources est rempli, sont ceux perçus par l'ensemble des membres composant le foyer fiscal des parents.

Or, le Conseil d'Etat, par un arrêt du 21 novembre 2007, n°295949, Min/c. Lafitte, rendu pour l'application de la réduction d'impôt sur le revenu au titre de l'investissement locatif alors prévu par l'article 199 decies B du code général des impôts, a considéré que lorsque le locataire n'a pas la qualité de contribuable et est un enfant rattaché fiscalement au foyer fiscal de ses parents, les revenus de référence pris en compte pour apprécier la condition de ressources du locataire s'entendent non de ceux de l'ensemble des membres du foyer fiscal figurant sur l'avis d'imposition au titre de l'année concernée mais seulement des revenus du locataire qui y sont mentionnées.





Il apparaît nécessaire de tirer toutes les conséquences de la décision de la Haute assemblée en ne prenant en compte, s'agissant de la condition de revenus, que les seules ressources du locataire, non pas celles de l'ensemble du foyer fiscal de rattachement.

Cette proposition a été suivie d'effet avec l'instruction du 15 janvier 2010 publiée au Bulletin officiel des impôts 5 B-11-10. Cette instruction, tenant compte de la jurisprudence du Conseil d'Etat, précise que les conditions de ressources doivent désormais être appréciées au regard des seules ressources du locataire, lorsque celui-ci est fiscalement à la charge de ses parents ou rattaché à leur foyer fiscal au sens des articles 196 à 196 B du CGI au titre de l'année de référence. Cette nouvelle modalité d'appréciation des conditions de ressources s'applique aux contrats de location conclus à compter de la publication de la présente instruction, ainsi, le cas échéant, que pour le règlement des litiges en cours ou à naître.

Cette instruction administrative comporte également d'autres précisions sur les modalités d'appréciation des conditions de ressources du locataire. Ainsi, les ressources du locataire, qui ne doivent pas excéder des plafonds fixés par décret, s'entendent, en principe, du revenu fiscal de référence au sens du 1° du IV de l'article 1417 du code général des impôts (CGI) figurant sur l'avis d'impôt sur le revenu établi au titre des revenus de l'avant-dernière année précédant celle de la

signature du contrat de location (année N-2). Afin d'améliorer les modalités d'appréciation de cette condition de ressources, il est désormais admis que les ressources du locataire puissent être appréciées au regard du revenu fiscal de référence qui figure sur l'avis d'impôt sur le revenu établi au titre des revenus de l'année qui précède celle de la signature du contrat de location (année N-1), lorsque cela est plus favorable.



Améliorer certains processus.

L'amélioration des processus afin de renforcer la qualité du service rendu à l'usager est un objectif majeur de l'administration fiscale. Les propositions du Médiateur, résultant des demandes de médiations traitées en 2009, participent de cette démarche.

- Assouplir le non-remboursement des sommes dont le montant est inférieur à 8 €.

Selon l'article 1965 L du code général des impôts, les dégrèvements ou restitutions de toutes impositions ou créances fiscales d'un montant inférieur à 8 € ne sont pas effectués. Ce montant s'apprécie par cote, exercice ou affaire. Sur ce fondement, l'administration refuse de rembourser des sommes légalement dues à l'usager, pour un montant inférieur à 8 €.

Cette réglementation est justifiée par une volonté de maîtrise des coûts des restitutions de faible montant par lettre-chèque.

En contrepartie pour l'usager, les cotisations d'impôt sur le revenu dont le montant total par article de rôle avant imputation de tout crédit d'impôt est inférieur à 61 euros, ne sont pas mises en recouvrement.

Toutefois, des usagers ont appelé l'attention du Médiateur pour exprimer leur incompréhension de ne pouvoir obtenir le remboursement d'une somme au seul motif que son montant n'est pas suffisamment élevé alors qu'ils ont supporté durant plusieurs années un impôt supérieur à celui normalement dû.

Ainsi, par exemple, un contribuable a fait valoir que depuis plusieurs années, la taxe d'habitation relative à son appartement est établie sur une base erronée.

L'administration a reconnu l'erreur dans l'établissement de la base d'imposition et a effectué le dégrèvement correspondant dont le montant est respectivement de 5 € et 6 € pour les deux années pour lesquelles le délai de réclamation n'était pas expiré. Le contribuable n'a toutefois pas pu obtenir le remboursement de la somme de 11 €, dès lors que le montant du dégrèvement, par année, est inférieur à 8 €.

Cette situation apparaît inéquitable.

La loi ne prévoit pas de dérogation aux dispositions en vigueur. Néanmoins, dans des cas de figure particuliers, l'administration fiscale conserve la possibilité d'apprécier en opportunité le traitement réservé au contribuable concerné.

Le Médiateur souhaite que, dans certaines situations particulières, la DGFiP puisse rembourser l'usager lorsqu'en raison d'une pluralité de sommes excédentaires, chacune inférieure à 8 €, la dette de l'Etat devient supérieure à 8 €. Des instructions en ce sens pourraient être données aux services des impôts.

- Améliorer le délai de traitement des demandes de restitution de la retenue à la source.

Les contribuables français résidant à l'étranger et percevant des revenus imposables en France sont soumis à une retenue à la source.

Dès lors que ces contribuables justifient auprès de l'administration fiscale française de l'absence de revenus de source étrangère, ils peuvent demander, pour le calcul de leur cotisation d'impôt sur le revenu, à bénéficier de l'application du taux moyen prévu à l'article 197 A du code général des impôts à leurs revenus de source française.

Lorsque le montant de la retenue à la source excède le montant de l'impôt déterminé après application du taux moyen, l'administration fiscale française effectue le remboursement de cet excédent au contribuable qui en fait la demande, conformément à l'article 197 B du code précité.

Des usagers ont attiré l'attention du Médiateur sur le délai mis par l'administration fiscale à répondre à leur demande de restitution de la retenue à la source, alors que les intéressés avaient fourni au service les pièces justificatives relatives à cette demande.

Il apparaît que l'instruction des demandes de restitution de la retenue à la source nécessite l'intervention de plusieurs services (trésorerie des non résidents, service des impôts des entreprises des non résidents, agence comptable des impôts de Paris) et la mise en œuvre de procédures de contrôle de la dépense, ce qui entraîne un allongement de la durée de traitement de ces demandes (plusieurs mois).





Dans le cadre d'une médiation, l'administration fiscale a désigné un interlocuteur afin de mieux informer l'usager des difficultés relatives au traitement de sa demande de restitution de la retenue à la source qui, par suite de dysfonctionnement, n'avait pas été traitée en près de six mois. Cette démarche qui constitue une voie de progrès dans l'amélioration des relations entre l'administration et les usagers pourrait être généralisée.

Il serait néanmoins souhaitable, au regard des engagements pris par l'administration fiscale, dans le cadre du programme « pour vous faciliter l'impôt », d'améliorer le délai de traitement des demandes de restitution de la retenue à la source en mettant en œuvre des moyens permettant au contribuable d'obtenir la restitution de la retenue à la source dans un délai raisonnable.

- Mieux associer les comptables du Trésor aux transactions et remises conditionnelles.

Les impositions établies suite notamment à des contrôles fiscaux donnent quelquefois lieu à l'établissement par les services fiscaux, d'une transaction prévoyant la remise de majorations d'assiette en contrepartie d'un paiement des droits à une date fixée dans la transaction.
Or, le comptable du Trésor n'est pas systématiquement associé à la signature de cette transaction (article L.247-2ème et 3ème du livre de procédures fiscales).

Dans cette situation, le sort de la majoration de 10 % applicable pour paiement tardif n'est pas réglé, de prime abord, et l'usager ne comprend pas que le comptable du Trésor puisse exiger le paiement de ces majorations alors qu'il a respecté les modalités de la transaction permettant de bénéficier de la remise des majorations d'assiette.

La conclusion de la transaction ou de la remise conditionnelle a nécessairement un impact sur le recouvrement.

Il serait utile de rappeler aux services de mieux associer les comptables du Trésor à la préparation et à la conclusion de l'acte.

Cette bonne pratique éviterait des difficultés pour les usagers.

- Simplification des démarches effectuées par les entreprises étrangères auprès de l'administration fiscale.

Des entreprises étrangères ont appelé l'attention du Médiateur sur les conséquences, notamment en termes de trésorerie, du délai de traitement de leurs demandes de remboursement de crédit de TVA par le service des impôts concerné.

Ainsi, par exemple, une société italienne a indiqué au Médiateur qu'elle n'avait toujours pas obtenu de réponse du service à sa demande de remboursement de crédit de TVA présentée six mois auparavant pour un montant supérieur à 50 000 €.

Ce délai est lié à l'obligation de présenter les originaux des factures prévue par l'article 242-0 Q de l'annexe II au code général des impôts. En effet, afin de réduire les risques financiers pour l'Etat, le contrôle du bienfondé des demandes de remboursement doit être effectué dans le strict respect de la procédure.

Il apparaît cependant inéquitable d'imposer aux entreprises étrangères un délai de traitement de leurs demandes de remboursement du crédit de TVA supérieur à celui dont bénéficient les entreprises françaises.

Le Médiateur suggère l'installation d'un portail électronique afin de permettre aux entreprises étrangères de simplifier leurs démarches auprès de l'administration fiscale française, notamment au regard de leurs obligations déclaratives, ce qui pourrait constituer une voie de progrès dans l'amélioration des relations entre l'administration fiscale et ses usagers.



- Elargir la compétence du conciliateur fiscal départemental aux litiges portant sur le recouvrement des autres produits recouvrés par le Trésor Public.

Les conciliateurs fiscaux départementaux permettent dans un bon nombre de cas d'apporter, au niveau local, une solution à un litige fiscal.

Cependant cet interlocuteur ne peut pas traiter un litige portant sur le paiement d'un autre produit recouvré par le Trésor Public. A titre d'exemple, les poursuites engagées pour le recouvrement des produits locaux par opposition à tiers détenteur (OTD) peuvent être contestées devant le juge (article L.1617-5 du code général des collectivités territoriales) sans formalisation obligatoire d'un recours préalable contrairement au domaine fiscal pour lequel il existe une obligation de réclamation préalable à la saisine du juge et pour lequel le conciliateur fiscal départemental est compétent. Cette situation est en partie palliée par mon intervention en tant que Médiateur. J'ai ainsi été saisi de 408 demandes de médiations en 2009 faisant suite à des OTD, soit près de 17,5 % du total des médiations réalisées.

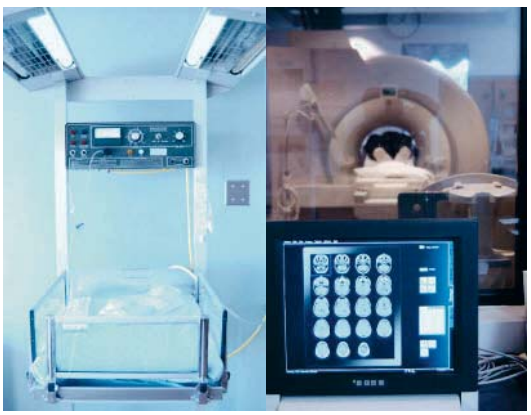
Cette situation ne paraît pas satisfaisante et il pourrait être utile d'offrir à l'usager la possibilité d'un recours préalable tel qu'il existe en matière fiscale auprès du conciliateur fiscal départemental.



Certes la situation est complexe car les réclamations portant sur l'assiette des produits locaux relèvent de la compétence exclusive de chaque organisme créancier qui liquide et rend exécutoire le titre de recettes (articles L.252A du livre des procédures fiscales et R.232-4 du code général des collectivités territoriales notamment).

Le Médiateur propose d'étudier l'élargissement de la compétence des conciliateurs départementaux aux litiges relatifs au recouvrement des autres produits recouvrés par le Trésor Public. Il serait demandé aux conciliateurs de traiter les litiges en liaison avec les ordonnateurs concernés (établissements hospitaliers, collectivités territoriales, etc.) comme le fait le Médiateur dans le cadre de ses médiations. Celles-ci, en matière d'opposition à tiers détenteur ont donné, en tout ou partie, satisfaction à l'usager dans 83 % des cas. Il s'agit souvent de délais de paiement mais 38 % de ces médiations positives, traitées en liaison avec l'ordonnateur, se traduisent par une annulation ou une remise gracieuse, totale ou partielle, du titre par l'organisme créancier.

Cette solution paraît préférable à la création d'une autre structure de conciliation au sein de la Direction Départementale des Finances Publiques, puisqu'elle permettrait également, le cas échéant, de centraliser le traitement des différentes dettes d'un même usager.





- Conditions de mise en œuvre des mesures de recouvrement à l'encontre des obligés alimentaires.

Des usagers ont appelé l'attention du Médiateur sur les mesures prises à leur égard par le Trésor Public.

En effet, des comptables du Trésor, sur la base de titres de recettes émis par l'ordonnateur (collectivités locales, etc.) engagent des poursuites à l'encontre des enfants sur le fondement de l'obligation alimentaire pour le recouvrement des frais d'hébergement en maison de retraite ou de frais hospitaliers alors même qu'aucun jugement du juge aux affaires familiales n'est intervenu ou qu'aucun acte d'engagement n'a été signé.

Les personnes tenues à l'obligation d'aliments sont expressément prévues aux articles 205-206 et 207 alinéa 1 du code civil.

Si les commissions d'aide sociale, lorsqu'elles statuent sur l'admission à l'aide sociale, peuvent apprécier le niveau global de la contribution financière susceptible d'être laissée à la charge des obligés alimentaires, seul le juge judiciaire est compétent pour définir la quote-part individuelle de chacune des personnes tenues à l'obligation alimentaire (article L132-7 du code de l'action sociale et des familles et L 6145-11 du Code de la Santé Publique).

Les demandes formulées au titre de ces articles sont soumis à la règle « aliments ne s'arréragent pas » ce qui empêche de présenter une demande rétroactive.

Pour ce qui est des frais hospitaliers, l'article R 6145-4 du code de la santé publique, indique « dans le cas où les frais de séjour, les frais de consultations ou d'actes ou d'hospitalisation des malades ne sont pas susceptibles d'être pris en charge, soit par un organisme d'assurance maladie… les intéressés ou, à défaut, leurs débiteurs ou les personnes désignées par les articles 205, 206, 207 et 212 du code civil souscrivent un engagement d'acquitter les frais de toute nature afférents au régime choisi ».

Il apparaît que ces dispositions ne sont pas toujours appliquées correctement.

Le Médiateur suggère que la réglementation en vigueur soit rappelée afin notamment que les comptables publics puissent, dans le cadre d'un dialogue constructif, appeler l'attention des ordonnateurs sur les conditions d'engagement des poursuites fondées sur l'obligation alimentaire.

- Frais hospitaliers : harmoniser le délai de prescription applicable à l'émission de la facture par le centre hospitalier et le délai de prescription de remboursement par les organismes sociaux.

A défaut de textes particuliers, les centres hospitaliers disposent du délai légal de 5 ans (article 2224 du code civil) pour émettre les factures.

Or, selon les dispositions de l'article L 332-1 du code de la sécurité sociale, les organismes sociaux ne remboursent les usagers du montant de ces frais que dans le délai de deux ans suivant la fin du trimestre au cours duquel ont été dispensés les soins.

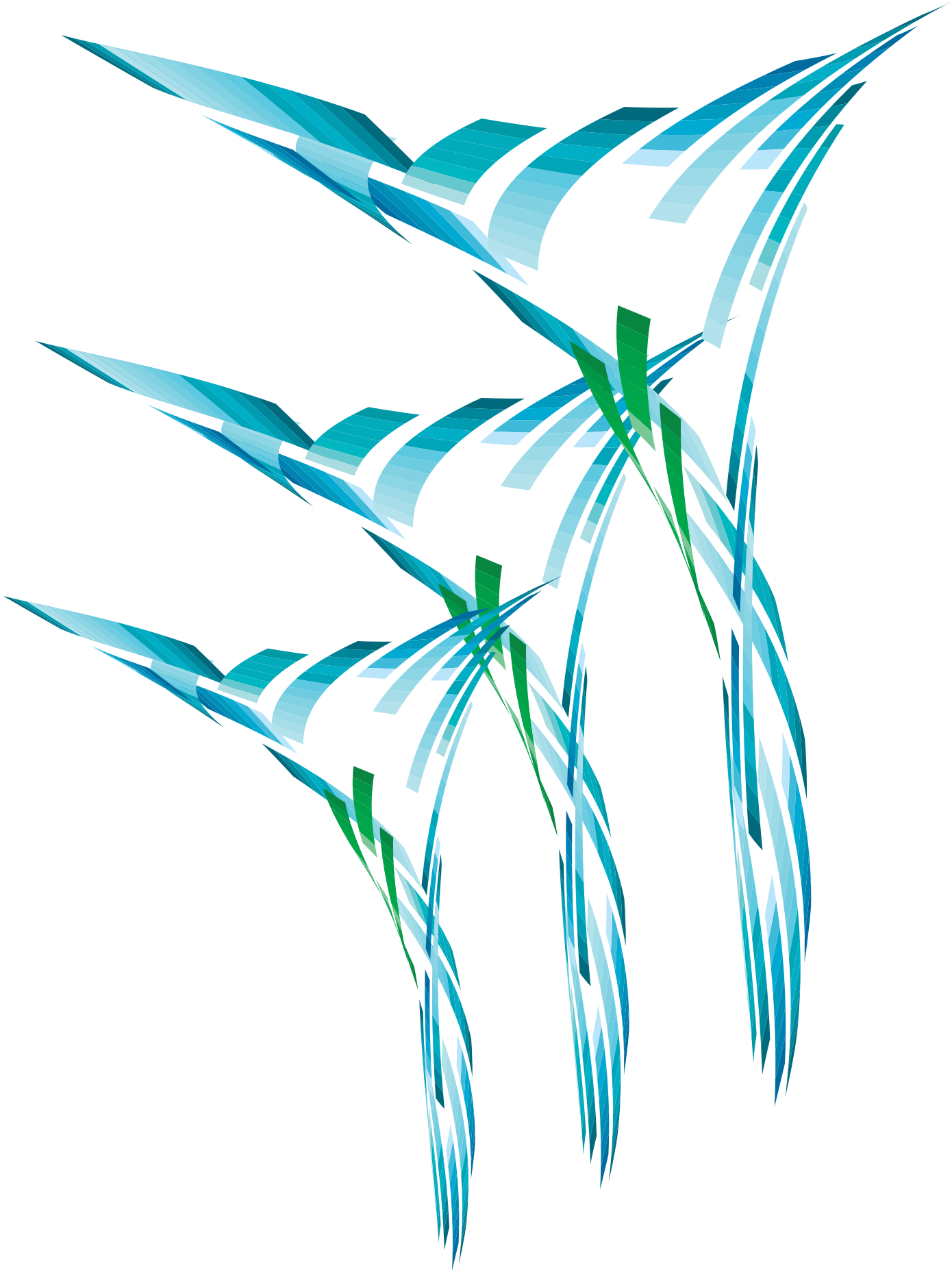
Bien que légale, une émission de titre intervenant après le délai de deux ans, est préjudiciable à l'usager. Celui-ci est dans l'obligation de payer mais ne peut prétendre, de droit, au remboursement des sommes payées alors même qu'il bénéficiait d'ouverture de droits à prestations au moment des soins.

La saisine de la commission des recours amiables peut éventuellement permettre de rétablir l'usager dans ses droits mais sans assurance absolue.

Pour éviter cette situation particulièrement dommageable pour les usagers, il apparaît opportun d'inscrire dans le code de la sécurité sociale un délai de prescription applicable à la facturation, permettant aux usagers de faire valoir leur droit à remboursement auprès des organismes sociaux.

Le Médiateur recommande qu'une concertation soit engagée par le Ministère du Budget et le Ministère de l'Economie sur ce point avec les autres Ministères et organismes concernés.





Partie 4

Les suites données aux propositions des précédents rapports

Les précédents rapports d'activité du Médiateur ont mis l'accent sur divers objectifs à atteindre afin de rapprocher les administrations des Ministères économique et financier de leurs usagers.

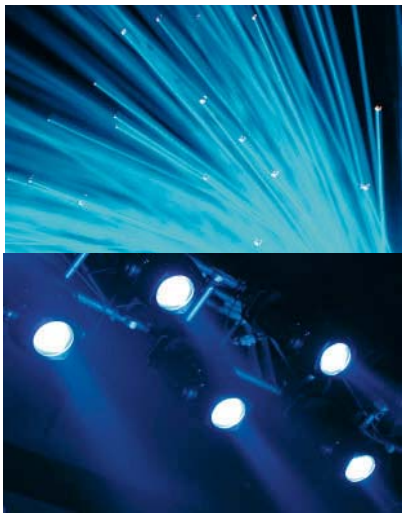
Il a été rendu compte dans ces rapports des initiatives prises chaque année par les directions concernées pour mettre en œuvre ces propositions. Au cours de l'année 2009, de nouvelles initiatives ont été prises pour répondre aux propositions de réforme retenues à la suite de l'analyse des recommandations formulées par le Médiateur.

Les suites données aux propositions faites en matière fiscale par la Direction générale des Finances publiques.

Les rapports d'activité du Médiateur depuis 2003 mettent l'accent sur divers objectifs et moyens pour rapprocher les administrations des ministères de l'Économie et du Budget de leurs usagers.

Le Médiateur est très attentif à la suite donnée par les administrations à ses propositions de réforme, suite dont il rend compte dans ses rapports annuels.

Au cours de l'année 2009, la Direction Générale des Finances Publiques a accompli d'importants progrès dans le sens des recommandations exprimées par le Médiateur en termes de législation et d'organisation, afin de mieux répondre aux attentes de l'usager. Les actions menées, dont certaines doivent être complétées, s'articulent autour de trois axes.



Des droits et des garanties renforcés pour l'usager

Mieux faire connaître la possibilité de faire appel au Médiateur.

Afin de mieux répondre à la demande des usagers en matière de mode amiable et alternatif de règlement des litiges par rapport aux recours juridictionnels, il apparaît souhaitable de compléter l'information des usagers (notamment, les petites et moyennes entreprises et les contribuables, particuliers ou entreprises, faisant l'objet de contrôles fiscaux) sur la possibilité de faire appel au Médiateur. En effet, la médiation, en tant que mode alternatif de résolution des litiges, paraît particulièrement bien adaptée au règlement d'un certain nombre de difficultés auxquelles sont confrontées les entreprises dans leurs relations avec l'administration. La médiation offre à l'usager un service personnalisé, rapide et efficace qui peut répondre à l'exigence des entreprises, et notamment des PME.

Depuis 2008, le Médiateur a donc mené des actions très concrètes dans ce domaine et a formulé des recommandations auprès de l'administration. Ainsi, le Médiateur a poursuivi en 2009 les actions menées en 2008 : participation à diverses manifestations et colloques, rédaction d' articles notamment dans la publication interne « Finances publiques magazine », interviews (notamment au Magazine d'information économique « Investir »), large diffusion de son rapport annuel d'activité auprès des parlementaires (députés et sénateurs), des membres du Conseil économique et social, des Présidents des

Autorités administratives indépendantes, de différentes instances professionnelles et d'associations d'usagers et de consommateurs.

L'efficacité de ce dispositif repose également sur l'appropriation des outils d'information mis à la disposition des services afin qu'ils puissent mieux faire connaître l'existence, le rôle et les conditions de saisine du Médiateur auprès des usagers, notamment des entreprises. A cet égard, il apparaît souhaitable que les services de Bercy jouent davantage leur rôle de relais pour mieux faire connaître aux particuliers et aux entreprises (PME, auto-entrepreneurs) le rôle du Médiateur et la façon de le saisir pour une médiation. Si certaines administrations, telles la Douane et la DGCCRF, ont bien diffusé les outils d'information du Médiateur, d'autres pourraient encore progresser. Certes, les services de la DGFiP comme les conciliateurs fiscaux départementaux mentionnent plus fréquemment le Médiateur dans leurs courriers aux usagers. Néanmoins, cette information paraît devoir être développée. En effet, certains usagers font observer au Médiateur que l'existence du Médiateur ne leur a jamais été mentionnée par leurs interlocuteurs de l'administration fiscale.



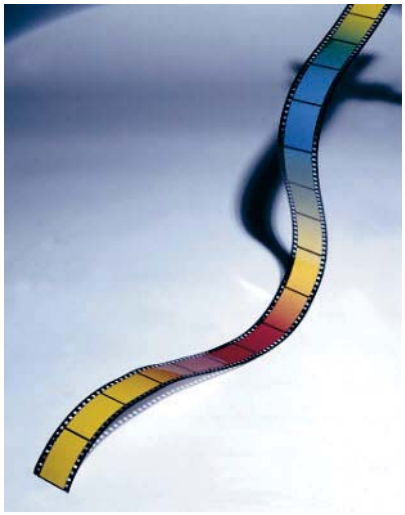
Dans son rapport d'activité pour 2008, le Médiateur proposait que la possibilité de faire appel au Médiateur qui figure déjà dans la charte du contribuable (Charte « Copé ») soit également insérée le plus rapidement possible dans la Charte des droits et obligations du contribuable vérifié.

Cette proposition rejoignait d'ailleurs l'une des mesures préconisées par M. Olivier Fouquet, ancien président de la section des finances du Conseil d'Etat, dans son rapport sur la sécurité juridique en matière fiscale remis au Ministre le 23 juin 2008. Le Médiateur maintient sa recommandation. Il souhaite que l'administration fiscale envisage la mise en œuvre de la mesure préconisée qui a pour seul objectif de mieux informer les contribuables, entreprises et particuliers faisant l'objet de vérifications fiscales (vérification de comptabilité et examen de situation fiscale personnelle) et non de constituer une règle dont l'inobservation constituerait un vice de procédure.

Il apparaît aussi indispensable de mieux intégrer le rôle du Médiateur dans les programmes de formation des écoles des Ministères de Bercy. A la demande du Médiateur et pour répondre aux exigences de la directive du 21 mai 2008 relative à la médiation en matière civile et commerciale en terme de formations initiale et continue des médiateurs, l'Institut de la Gestion Publique et du Développement Economique (IGPDE) a ainsi mis en place un cycle de professionnalisation des médiateurs et de leurs équipes. Les premières séances de formation ont eu lieu en janvier et février 2010.



Par ailleurs, s'agissant de l'administration fiscale, le rôle du Médiateur est abordé pour les inspecteurs de la filière fiscale et de la filière gestion publique, lors de la présentation de l'organisation du ministère au cours du cycle ministériel de formation initiale et pour les contrôleurs, dans le cadre du module leur présentant l'environnement professionnel lors de leur formation à l'Ecole nationale des impôts ou à l'Ecole nationale du Trésor Public. La densité de l'actualité liée aux réformes en cours, notamment à la mise en œuvre de la révision générale des politiques publiques (RGPP), n'a pas permis en 2009 d'organiser au sein des écoles de formation une conférence avec le Médiateur ou son représentant mais celle-ci devrait pouvoir être envisagée pour le cycle de formation 2010-2011.



Une base d'information des transactions immobilières enregistrées par l'administration accessible aux usagers.

Les usagers peuvent rencontrer des difficultés pour accéder à des données fiables leur permettant d'évaluer correctement leurs biens immobiliers. Afin d'instaurer un dialogue plus équitable avec les usagers en cas de rectification portant sur l'évaluation des immeubles le Médiateur a suggéré de permettre aux contribuables d'accéder à une base d'information relative aux transactions immobilières.



L'administration fiscale étudie la constitution, à partir des informations patrimoniales dont elle dispose, d'une base de données publiques. L'un des objectifs de ce nouveau service est d'assurer la transparence du marché immobilier afin notamment d'équilibrer le dialogue avec l'administration. Les usagers auraient ainsi la possibilité de rechercher des termes de comparaison à partir des données collectées par l'administration fiscale. Ce service répondra alors au besoin d'évaluation d'un bien immobilier dans le cadre de l'acquisition ou de la vente d'un bien ou pour l'accomplissement des obligations fiscales de l'usager (déclaration ISF, de succession). L'ouverture au public de cette fonctionnalité permettra également un dialogue plus équitable au cours des procédures de rectifications.

Cependant, la mise en place d'une telle base de données nécessite un certain délai en raison notamment de contraintes juridiques (levée des difficultés inhérentes au secret professionnel et au traitement automatisé des données à caractère personnel).

Le Médiateur considère qu'il s'agit là d'une mesure très positive qui permettra d'améliorer le dialogue avec l'usager.



Des mesures favorisant l'équité et l'objectivité dans le règlement des situations.

- Une application plus mesurée de la pénalité de 10 % prévue par l'article 1758 A du CGI.

La majoration de 10 % prévue par l'article 1758 A concerne l'ensemble des rappels notifiés au contribuable, sauf dans les situations expressément prévues par le texte. Elle est appliquée quel que soit le motif du rappel, et peut se cumuler avec la majoration de 10 % pour dépôt d'une déclaration dans les 30 jours d'une mise en demeure et avec les intérêts de retard. Cette superposition de pénalités, alors même que le contribuable peut être de bonne foi, n'apparaît pas toujours équitable et est mal ressentie par les usagers.

Le Médiateur constate, avec satisfaction, que ses correspondants, dans le cadre des médiations, proposent un peu plus souvent qu'antérieurement, à titre gracieux, la remise de cette majoration lorsque le comportement fiscal habituel de l'usager le justifie.



- documents de vérifications et décisions contentieuses : un signataire différent.

Il arrive parfois que l'agent signataire d'une décision faisant suite à une réclamation contentieuse soit le même que celui qui avait conduit la procédure de contrôle ayant abouti à l'imposition. Cette situation engendre une incompréhension de la part des contribuables qui estiment que leur dossier n'a pas été examiné avec impartialité lors de l'instruction de leur réclamation.

Une instruction administrative du 13 novembre 2003 prévoit que le signataire d'une proposition de rectification à l'origine de l'imposition contestée doit s'abstenir de statuer sur la réclamation. Cette consigne ayant parfois été perdue de vue, le Médiateur a proposé qu'elle soit rappelée aux services. L'administration se propose ainsi de rappeler cette directive dans une note sur la politique contentieuse ou dans le cadre de la réforme des délégations de signature en cours d'élaboration, ce qui devrait permettre de répondre aux préoccupations exprimées par les usagers.



Une meilleure prise en compte de la situation de l'usager.

Amélioration des modalités de traitement des décisions prises en matière gracieuse.

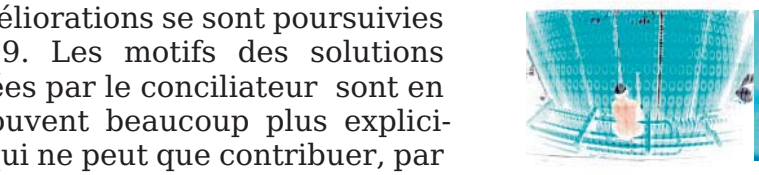
Dans son rapport d'activité de l'année 2007, le Médiateur a proposé que soient précisés, dans les décisions prises en matière gracieuse, les motifs qui justifient soit le refus, soit même l'acceptation d'une mesure de bienveillance afin de permettre à l'usager de mieux comprendre la décision du service.

Le Médiateur, dans son rapport d'activité de 2008, a pris acte du fait que l'administration ne souhaitait pas de règle de motivation des décisions prises sur les réclamations formulées à titre gracieux, motivation non exigée par la loi. Il a noté un net progrès dans la pratique des services, en particulier au niveau des réponses apportées par le conciliateur fiscal départemental.

Ces améliorations se sont poursuivies en 2009. Les motifs des solutions apportées par le conciliateur sont en effet souvent beaucoup plus explicites ce qui ne peut que contribuer, par une meilleure information de l'usager, à limiter les litiges. Les termes de "gêne et indigence", qui peuvent susciter une certaine incompréhension de la part des usagers, sont aussi nettement moins utilisés dans les courriers des services locaux.

Par ailleurs, même si, bien sûr, la décision prise sur une demande de remise gracieuse, dépend de la situation individuelle de l'usager, il apparaît souhaitable de rechercher une certaine homogénéité dans les critères d'appréciation retenus par les services des impôts, gage d'égalité de traitement sur l'ensemble du territoire. La DGFIP a intégré dans le document d'orientation stratégique (DOS), qui traduit ses orientations d'ici 2012, l'objectif de l'amélioration du processus de décision en matière gracieuse, notamment à travers l'harmonisation des critères de traitement sur l'ensemble du territoire. Dans ce cadre, un groupe de travail a été mis en place récemment, afin d'étudier l'articulation et l'importance relative des critères susceptibles d'être retenus pour accorder ou non des remises.

Le Médiateur ne peut qu'encourager ces travaux qui répondent à son souhait d'amélioration du traitement des demandes présentées par les usagers « au gracieux ».



Information de l'usager lorsque la compensation légale est mise en œuvre.

Dans son rapport d'activité pour 2007, le Médiateur a constaté que les modalités de mise en œuvre de la compensation légale en matière de recouvrement n'étaient pas entièrement satisfaisantes, l'usager n'étant pas averti de cette compensation.

L'étude engagée par la DGFiP en 2008 a abouti.

L'article 64 de la loi de finances rectificative pour 2008 a organisé la compensation susceptible d'être mise en œuvre par les comptables public en créant l'article L. 257 B du livre des procédures fiscales (LPF). Selon cet article, le comptable compétent peut affecter au paiement des impôts, droits, taxes, pénalités ou intérêts de retard dus par un redevable, les remboursements, dégrèvements ou restitutions d'impôts, droits, taxes, pénalités ou intérêts de retard constitués au bénéfice de celui-ci. Le comptable doit disposer d'un titre exécutoire pour mettre en œuvre la compensation. Les créances doivent être liquides et exigibles. S'agissant de l'information de l'usager, l'article R. 257 B-1 du LPF énonce que lorsqu'il exerce la compensation, le comptable public notifie au redevable un avis lui précisant la nature et le montant des sommes affectées au paiement de la créance. L'usager peut contester cette compensation dans les deux mois de la réception de cet avis suivant la procédure des oppositions aux actes de poursuite (art. L. 281 et R* 281-1 à R* 281-5 du LPF). En outre, l'avis de compensation est adressé au redevable par courrier recommandé avec accusé de réception.

Le Médiateur se réjouit de cette mesure qui répond pleinement à ses préoccupations.





Une application plus équitable du système d'imposition dit du quotient.

Dans son rapport d'activité de l'année 2007, le Médiateur a proposé des aménagements dans l'application des dispositions de l'article 163 OA du CGI qui, en l'état, ne permettent pas de neutraliser complètement les effets de l'encaissement de revenus exceptionnels ou différés au regard de l'impôt sur le revenu, des impôts locaux et des prestations sociales.

Depuis, le Médiateur a relevé avec satisfaction que les services privilégient, à titre gracieux, plus fréquemment que par le passé, des solutions qu'il a encouragées : remise du surcoût d'imposition lorsque les impositions résultant du rattachement des revenus en cause aux années auxquels ils se rapportent sont plus élevés que la cotisation résultant de l'application du système du quotient ou application d'un quotient égal au nombre d'années du rappel majoré de l'année de mise à disposition du revenu (sans le plafond de quatre années).

L'administration fiscale, conformément à la proposition du Médiateur, s'est déclarée favorable à un aménagement législatif. Ainsi, afin de restituer la véritable portée du système du quotient en terme d'atténuation de la progressivité de l'impôt, la loi de finances pour 2010 prévoit un régime plus favorable pour l'imposition à l'impôt sur le revenu des revenus différés, en retenant un quotient correspondant au nombre d'années égal à celui du rappel, y compris l'année de mise à disposition du revenu.

Lorsqu'au cours d'une année, un contribuable a eu, par suite de circonstances indépendantes de sa volonté, la disposition d'un revenu correspondant, par la date normale de son échéance, à une ou plusieurs années antérieures, il peut désormais demander que l'impôt correspondant à ce revenu soit calculé en divisant son montant par un coefficient égal au nombre d'années civiles correspondant aux échéances normales de versement augmenté de un, en ajoutant à son revenu global imposable le quotient ainsi déterminé, puis en multipliant par ce même coefficient la cotisation supplémentaire ainsi obtenue.

Ces dispositions s'appliquent à compter de l'imposition des revenus de l'année 2009.



La poursuite de la réflexion engagée en 2008 sur l'aménagement, en matière d'impôts directs locaux, des règles d'évaluation de la valeur locative cadastrale de certains établissements qualifiés.

L'évaluation de la valeur locative cadastrale des immeubles et, en particulier, des locaux qualifiés d'établissement industriel en raison de l'importance et du caractère prépondérant du rôle des installations techniques alors même qu'aucune activité de fabrication ou de transformation n'y est exercée, est une source constante de litiges. Le Médiateur a donc recommandé, dans son rapport d'activité de l'année 2007, d'étudier un aménagement des dispositions en cause qui servent à déterminer la base de la

taxe foncière sur les propriétés bâties et, pour partie, celle de la taxe professionnelle ou, du moins, de donner une définition plus précise des établissements industriels.

Toute réforme en matière de fiscalité directe locale est extrêmement délicate en raison notamment des transferts de charge qu'elle est susceptible d'induire entre les divers acteurs (particuliers, entreprises, collectivités locales) et nécessite une modification législative. Les débats suscités par la suppression de la taxe professionnelle et son remplacement par la contribution économique territoriale en témoignent.



S'agissant du problème des modalités d'évaluation des établissements industriels, plus spécialement évoqué par le Médiateur, la DGFiP a poursuivi les travaux engagés en 2008, dont le Médiateur a rendu compte dans son précédent rapport d'activité. Une note sur les modalités de gestion des établissements industriels en matière de taxe professionnelle est en cours d'élaboration et devrait être prochainement diffusée aux services.

Par ailleurs, l'article 2 de la loi de finances pour 2010 institue un abattement de 30 % sur la valeur locative des établissements évalués selon la méthode comptable, prévue à l'article 1499 du code général des impôts. Cet abattement s'applique pour l'établissement de la cotisation foncière des entreprises.

De manière plus générale, conscients de la nécessité de procéder à une révision des valeurs locatives, le Président de la République, à Saint-Dizier le 20 octobre 2009, et le Premier ministre, lors du Congrès des Maires, le 17 novembre 2009, ont annoncé l'engagement de cette réforme dès 2010.



Il s'agit, à prélèvements constants, de rétablir une plus grande équité entre contribuables et de rénover l'assiette de l'ensemble des impôts locaux fonciers. La révision portera en premier lieu sur les locaux commerciaux, puis sur les locaux d'habitation. Une concertation préalable avec les représentants des collectivités territoriales sera ouverte très prochainement sous la forme d'un groupe de travail dont les conclusions devraient aboutir pour trouver une traduction législative en 2010.

Ces initiatives apparaissent très positives au plan de l'équité. Elles devraient permettre, à terme, de mieux répondre aux préoccupations exprimées par les usagers auprès du Médiateur et d'améliorer la sécurité juridique des entreprises.



Le Service des impôts des entreprises ne sera plus l'interlocuteur des particuliers.

Dans son rapport d'activité de l'année 2007, le Médiateur avait relevé que le paiement de l'impôt de solidarité sur la fortune au Service des impôts des entreprises suscitait chez les particuliers certaines incompréhensions. La création de la Direction Générale des Finances publiques en 2008, réforme majeure pour les administrations financières, doit permettre, lorsque le déploiement des directions départementales des finances publiques et des centres des finances publiques sur l'ensemble du territoire sera achevé en 2012, de donner à chaque usa-

ger, qu'il soit particulier ou professionnel un interlocuteur unique.

Dans cette nouvelle organisation, il est prévu que le service des impôts des particuliers (SIP) reçoit les déclarations d'impôt de solidarité sur la fortune et le paiement correspondant, ce qui mettra fin à l'anomalie relevée par le Médiateur et constituera une nette amélioration de la qualité du service rendu à l'usager.

Une bonne application des mesures fiscales du plan de relance présenté par le Président de la République le 4 décembre 2008.

Le Médiateur des Ministères de l'Economie et du Budget a été (et demeure) particulièrement attentif à la mise en œuvre par les services de l'administration fiscale des mesures de soutien aux entreprises (remboursement rapide des crédits de TVA, des crédits d'impôt recherche,...) et à l'octroi de facilités de paiement bien adaptées à la situation des usagers. Grâce à ces mesures fiscales, les services de la DGFiP ont permis d'injecter près de 20 milliards d'euros de trésorerie supplémentaire dans les entreprises.



A cet égard, il convient de souligner l'excellente mobilisation des services de la Direction Générale des Finances Publiques. Ainsi, malgré une augmentation substantielle des demandes, les services sont parvenus à maintenir et même à améliorer les délais de traitement.

Au regard de l'ensemble de ces demandes, les saisines du Médiateur sur ces questions sont peu nombreuses mais témoignent de certaines difficultés rencontrées en particulier par de petites entreprises.

Les médiations pour lesquelles les professionnels ont évoqué exclusivement des difficultés liées à la crise économique représentent près de 17 % des médiations réalisées à la demande des professionnels en 2009. Ces demandes ont porté majoritairement sur la TVA et l'impôt sur les sociétés. La saisine du Médiateur a conduit à une mesure totalement ou partiellement favorable à l'usager (plan de paiement, remboursement accéléré de créances) dans plus de 89 % des cas.



L'instauration d'un interlocuteur unique pour les non-résidents.

La qualité des relations avec l'administration fiscale des personnes amenées à résider à l'étranger en raison notamment de leur travail est une source récurrente de litiges qui préoccupent le Médiateur. Malgré les progrès déjà accomplis, l'instauration d'un véritable interlocuteur unique, en mesure de répondre efficacement tant sur le plan de l'établissement de l'impôt que sur son paiement reste une priorité à mettre totalement en œuvre.

La mise en place sur l'ensemble du territoire du service public fiscal unifié, objectif majeur de la réforme gouvernementale en cours et justification principale de la création de la direction générale des finances publiques (DGFIP), doit permettre de disposer, sur l'ensemble du territoire, de guichets fiscaux unifiés répondant à l'ensemble des demandes courantes des contribuables, qu'il s'agisse du calcul ou du paiement de l'impôt, cela afin d'éviter les doubles démarches.

Le guichet fiscal unifié prend deux visages : un « service des impôts des particuliers » (SIP) dans les communes où il existe aujourd'hui à la fois une trésorerie et un centre des impôts (CDI) et, dans celles où il n'existe pas de CDI, un « accueil fiscal » assuré par les trésoreries dites de proximité.

Dans ce cadre, la mise en place d'un SIP pour les non-résidents a fait l'objet d'une étude particulière. Il s'agit en effet de prendre en compte le caractère atypique de cette structure, tant sur le plan des effectifs que sur celui des missions. La mise en place de ce SIP, créé par la fusion en un service unique du centre des impôts des non-résidents, qui assure l'assiette des impôts des particuliers non-résidents, et de la trésorerie des non-résidents, qui assure le recouvrement des impôts des non-résidents, est programmée en 2010.

Le Médiateur se réjouit de cette réforme, conforme à ses propositions antérieures, et il est convaincu qu'elle permettra d'améliorer radicalement la qualité du service rendu aux usagers non-résidents.



Renforcement de la qualité des documents destinés aux usagers.

- Un formulaire de demande de remboursement de crédit de TVA plus précis.

L'administration fiscale a modernisé le processus de traitement des demandes de remboursement des crédits de TVA afin d'en raccourcir le délai de versement pour ne pas peser sur la trésorerie des entreprises concernées. Cependant, dans le cadre de son droit de contrôle, le service des impôts



peut remettre en cause le crédit de TVA lorsque les conditions de fond ne sont pas réunies.

Dans cette situation, l'usager peut ne pas comprendre pourquoi l'administration lui demande de restituer la TVA dont il a obtenu le remboursement quelques mois auparavant. Aussi le Médiateur a-t-il souhaité que l'usager soit informé de la possibilité ainsi offerte à l'administration de revenir sur sa décision. L'imprimé n° 3519 doit donc être mis à jour en 2010. La précision suivante sera apportée : « Pour votre information, dans le cadre de son pouvoir de contrôle, l'administration conserve la possibilité de remettre en cause l'existence du crédit dont le remboursement vous a été accordé. »

- Faire figurer le nom de la femme mariée sur tous les imprimés fiscaux.

Cette possibilité existe pour les avis d'impôt sur le revenu, de taxe d'habitation et de taxes foncières. L'administration fiscale est disposée à étudier la possibilité de faire figurer ce nom sur d'autres imprimés et notamment sur le formulaire de la prime pour l'emploi.



- Des avis d'imposition plus lisibles.

L'amélioration de la lisibilité des documents destinés aux usagers, en particulier des avis d'imposition, est un sujet auquel le Médiateur attache une grande importance. Aussi se félicite t-il des nouvelles initiatives prises en 2009 par la DGFiP en ce domaine. Les modifications apportées aux avis d'imposition à l'impôt sur le revenu 2009, en particulier un graphisme de couleur bleue sur fond blanc, paraissent contribuer efficacement à l'amélioration de la lisibilité de ce document. Le regroupement, en première page, de tous les éléments déterminants : références fiscales, utiles pour contacter les services, et situation au regard du paiement, contribue à une présentation plus claire et facilite la compréhension. Ainsi, l'usager sait immédiatement s'il a un impôt à payer et à quelle date. En outre, le titre interbancaire de paiement n'apparaît plus lorsque le contribuable n'a aucun impôt à payer. Tous ces aménagements sont très positifs.



- TVA : actualisation de l'avis de mise en recouvrement.

Dans son rapport d'activité pour 2008, le Médiateur a observé que malgré l'abrogation des dispositions de l'article 1695 ter du CGI à compter du 1er janvier 2007, (l'obligation de télérèglement au dessus d'un certain seuil de chiffre d'affaires s'est substituée à l'obligation de paiement par virement direct sur le compte du Trésor à la Banque de France) les avis de mise en recouvrement faisaient toujours référence à ces dispositions. Il proposait donc de rectifier la référence à l'article du code concerné. La mise à jour a été effectuée par la DGFiP.



Révision de certaines procédures.

- Vers une harmonisation des procédures de recouvrement forcé.

La proposition formulée par le Médiateur en 2008, consiste à harmoniser les procédures de recouvrement forcé, d'une part, pour les différentes créances recouvrées par les comptables du Trésor, d'autre part, pour les impositions dont le recouvrement incombe aux comptables des réseaux de l'ex-DGI et de l'ex-DGCP.

Dans un contexte de fusion des deux réseaux, l'harmonisation des procédures de recouvrement était effectivement nécessaire.

La proposition du Médiateur peut être regardée comme en cours d'être satisfaite. En effet, la DGFiP a constitué un groupe de travail à cette fin, de manière à identifier les procédures utilisées par l'un et l'autre des réseaux, et à dégager des pistes en vue d'un rapprochement des textes et des pratiques. Cette réflexion a porté sur les produits fiscaux, locaux et divers et sur les amendes. Selon le cas, la procédure d'un des deux réseaux a été reprise ou une procédure nouvelle a été définie. La mise en œuvre de ces mesures nécessite cependant d'importants travaux juridiques, informatiques et organisationnels.



Les suites ainsi données aux propositions du Médiateur apparaissent très positives et témoignent de la volonté de l'administration de continuer à progresser dans le service rendu à l'usager. La mise en œuvre de propositions qui nécessitent des modifications de la législation, des structures ou des procédures administratives, demande nécessairement du temps et ne dépend pas de la seule volonté de l'administration. En outre, en 2009, la DGFiP a dû rester mobilisée pour poursuivre la mise en place des lourdes réformes induites par la fusion de la direction générale de la comptabilité publique et de la direction générale des impôts. Certaines des propositions formulées par le Médiateur n'ont donc pas encore pu aboutir.

Le Médiateur souhaite toutefois pouvoir observer en 2010 des évolutions positives au regard de celles parmi ses propositions des années 2006 à 2008 dont la mise en œuvre ne semble guère avoir connu de progrès en 2009. Il s'agit, en particulier, de donner suite à la proposition de mieux informer les propriétaires indivis de leurs droits et obligations au regard de leur assujettissement aux taxes foncières et à leur paiement. En outre, il apparaît souhaitable d'approfondir la réflexion engagée sur la possibilité pour les conciliateurs fiscaux départementaux d'envisager dans un nombre de cas très limité de rencontrer l'usager lorsqu'un échange verbal permettrait de mieux appréhender la nature du litige et de proposer la solution la plus adaptée. Enfin, le Médiateur souhaite que soit mise en œuvre la proposition 41 du rapport Fouquet, qui préconise de mieux faire connaître le Médiateur en le mentionnant dans la « charte du contribuable vérifié ».



En conclusion, c'est 80 % des propositions du Médiateur formulées notamment dans ses rapports publics des trois dernières années, et visant à améliorer les relations avec les usagers qui ont été suivies d'effet, en totalité ou partiellement. Ce taux est stable par rapport à celui de l'année 2008. Il témoigne, même si des efforts restent naturellement à accomplir, du fort engagement des administrations de Bercy afin de faciliter toujours davantage la qualité de leurs relations avec les usagers.



Les suites données aux propositions faites en matière douanière.

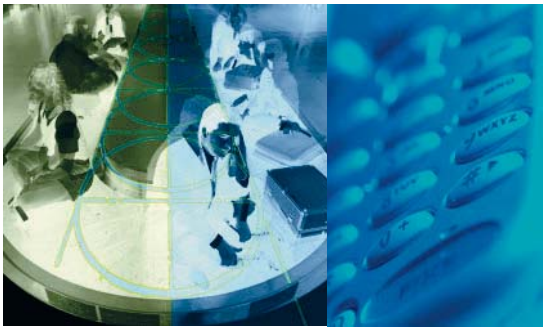
La Direction générale des douanes et des droits indirects poursuit ses démarches d'amélioration de l'accueil de ses usagers, tant particuliers que professionnels, par la mise en œuvre d'une véritable politique de qualité, engageant l'ensemble des acteurs douaniers.

En 2007, la Douane a obtenu la certification par l'AFAQ-AFNOR (Association française pour le management et l'amélioration de la qualité) de la procédure de délivrance des renseignements tarifaires contraignants (RTC). Cette certification récompense l'engagement pris par la douane pour offrir aux opérateurs économiques une prestation rapide et fiable en matière de classement tarifaire de leurs produits, et leur faire bénéficier ainsi d'une garantie lors de leurs opérations de dédouanement. Il s'agit toutefois de maintenir dans le temps le respect effectif, par la douane, des 10 engagements de services souscrits, en faisant réaliser chaque année un audit de la procédure certifiée. Le dernier audit annuel en date, audit dit « de maintien », réalisé en mai 2009, s'est avéré positif : la certification de service est maintenue, soulignant ainsi la dynamique de qualité de mise en œuvre.

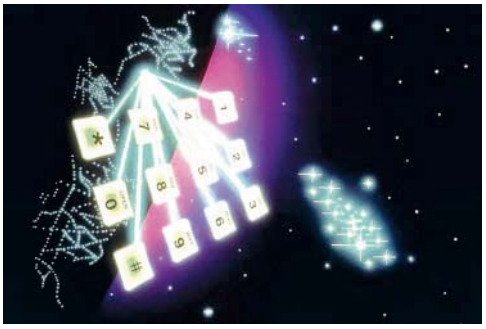




Préalablement à cet audit de maintien, de nouvelles tables rondes « usagers du RTC » se sont tenues en octobre 2009. L'écoute régulière des usagers est prévue dans le référentiel de service n°199-07 « un classement tarifaire certifié pour un dédouanement plus performant », publié au JORF du 4 avril 2007. Pour la première fois en 2009, la douane est allée à la rencontre de ses usagers, sur le volet « qualité » : des tables rondes ont ainsi été organisées en régions lilloise et lyonnaise.



Les capacités du centre de renseignement aux usagers de la douane, Infos douane service, accessible au numéro Azur « 0 811 20 44 44 », à un coût d'appel local depuis un poste fixe (courriel : ids@douane.finances.gouv.fr) ont été renforcées en 2009. Ce centre, accessible du lundi au vendredi de 8h30 à 18h00, répond aux interrogations des « primo-usagers » de la douane, tant particuliers que professionnels, et les oriente, si nécessaire, vers le bon interlocuteur douanier, dans le respect des engagements de la Charte Marianne.



Pour les professionnels, la montée en puissance, sur l'année 2009, de la Mission Grandes Entreprises, de la Mission Petites et Moyennes Entreprises, des Pôles d'Action Economique en région, créés fin 2006, a permis de renforcer les capacités de dialogue administration/usagers, et le rôle de conseil de la douane.

Sa mission de régulation des échanges fait de la douane un acteur économique de premier plan, dans un environnement caractérisé par l'importance stratégique du commerce extérieur et par le poids des questions de sécurité. La douane a engagé, en 2007, une démarche de modernisation de son domaine d'activité lié au dédouanement, dans le cadre d'une démarche plus globale de modernisation, afin de renforcer ce rôle. La douane française a poursuivi, sur 2009, cette démarche qui s'est traduite par d'importantes mesures de réorganisation : le redimensionnement de ses services, le regroupement de certaines fonctions sur certains sites, la différenciation des bureaux de douane selon leur domaine de compétence.



Il s'agit, pour la douane, d'accompagner les opérateurs de commerce extérieur, en leur offrant des services plus performants, plus lisibles, et mieux adaptés à leurs besoins.

Cette évolution se traduit également par la poursuite de la dématérialisation des procédures douanières, accessibles via le portail Pro.dou@ne, ainsi que celle des documents dits « d'accompagnement » devant être produits lors des formalités de dédouanement.



Cette modernisation du secteur du dédouanement est liée, notamment, à l'évolution du contexte communautaire. En effet, le nouveau code des douanes communautaire, cadre privilégié d'action des services douaniers, publié en juin 2008, contient des dispositions impératives qui permettent de renforcer encore les relations de confiance avec les entreprises. Cette exigence découle de la mise en place, depuis janvier 2008, du statut communautaire d'opérateur économique agréé (OEA). Ce statut permet de moduler les contrôles en fonction de la fiabilité reconnue à une entreprise après audit. Les efforts entrepris par la douane d'explication et de déploiement auprès des opérateurs du commerce extérieur de l'OEA, ont permis la déclinaison en France du numéro « EORI (Economic Operator Registration and Identification). Prévu par le règlement (CE) n°312/2009 du 16 avril 2009 qui pose un principe général de reconnaissance mutuelle, ce numéro unique d'identifiant communautaire, destiné aux opérateurs économiques devant accomplir des formalités douanières, permet d'être enregistré dans un seul Etat-membre et d'être reconnu par l'ensemble des autorités douanières de l'Union européenne.



Un volet qualité a été initié en 2008 afin d'affirmer le rôle de la douane comme administration de service et d'accompagner la modernisation du dédouanement : le pacte de confiance « 3 S » (service, simplicité, sécurité). Les dix engagements de service élaborés en 2008, après une écoute préalable des usagers de la douane, ont été testés en 2009 auprès de bureaux pilotes. La généralisation du pacte « 3 S » se fera en 2010, par étapes, avec un affichage des engagements de services, et donnera lieu à des mesures de satisfaction.

Afin de donner aux usagers de la douane toute visibilité sur les évolutions en cours et à venir, de nouvelles fiches d'information ont été mises en ligne en 2009 sur le site www.douane.gouv.fr.

La douane s'attache à compléter et actualiser son site d'information, www.douane.gouv.fr. En 2009, 90 % des pages d'information ont été ainsi mises à jour.

L'ambition de la douane d'évoluer vers une administration de service pour mieux accueillir les usagers et exercer son rôle de soutien à la compétitivité des entreprises et à l'attractivité économique de la France est affirmée avec force au sein de son contrat pluriannuel de performance 2009 – 2011, document fixant le cadre d'évolution général de la direction générale des douanes et droits indirects pour les prochaines années. Ce document est consultable sur le site www.douane.gouv.fr.



La douane développe les trois dimensions qui fondent ses capacités de régulation : une administration de services, une administration d'action et de protection, une administration fiscale moderne. La Charte des Contrôles douaniers, diffusée en mars 2009, disponible sur le site www.douane.gouv.fr fixe le cadre des droits et obligations des usagers dans leurs rapports avec l'administration des douanes.

Une écoute est garantie aux usagers de la douane, en cas de litige, via ses différentes services, notamment les directions régionales des douanes et droits indirects, et via le service du Médiateur.

Ainsi, en 2009, les réclamations portées à la connaissance du Médiateur ont été formulées tant par des entreprises (litiges liés au dédouanement de marchandises, à leur origine, etc.) que par des particuliers (litiges liés à la création/reprise de débits de tabac, au droit annuel de navigation pour les navires franchisés, aux règles applicables en cas de déménagement transfrontalier, à des contrôles opérés en zone aéroportuaire, etc.).



Les suites données aux propositions faites en matière de concurrence, de consommation et de répression des fraudes.

Les décisions du Gouvernement ont tracé, en 2009, les grandes lignes de l'organisation de l'Etat et de la future organisation territoriale de l'Etat, au niveau régional et au niveau départemental. Pour la DGCCRF, en 2009, cette réorganisation s'est traduite, au plan national, par la création d'une Autorité de concurrence. Au plan régional et départemental, les équipes du réseau de la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) sont appelées, à partir de 2010, à rejoindre, pour partie, les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) et pour partie, les directions départementales interministérielles chargées de la protection des populations. Selon la taille des départements, ces services territoriaux sont intitulés Directions Départementales de la Cohésion Sociale et de la Protection des Populations (DDCSPP) ou Directions Départementales de la Protection des Populations (DDPP).

Dans la perspective de ce nouveau cadre, les équipes de la DGCCRF ont poursuivi, en 2009, leur mobilisation au service de la qualité et de l'efficience de l'action publique, en cherchant à préserver deux atouts : compétence et réactivité.





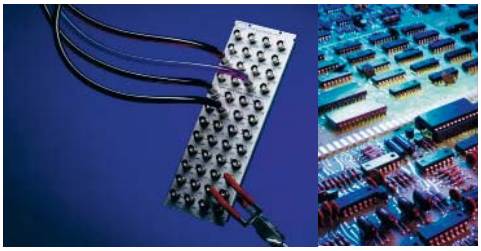
Pour mémoire, en 2008, la DGCCRF a poursuivi son effort sur l'amélioration des délais de réponse aux plaintes et aux demandes d'information de ses publics (consommateurs et professionnels). Elle est allée à la rencontre des professionnels pour sensibiliser aux évolutions du droit apportées par la loi sur la modernisation de l'économie (loi LME) et par la loi du 3 janvier 2008, dite « loi Chatel ».

Elle a ainsi organisé, avec les professionnels, en région, sept « Rencontres de la concurrence » visant à sensibiliser les chefs d'entreprise aux principes du droit de la concurrence, aux autorités de la concurrence, aux pratiques prohibées, aux pratiques anticoncurrentielles, aux relations fournisseurs-distributeurs, à l'accès aux marchés publics, à l'achat public, à l'environnement juridique en matière de concurrence pour les sites web marchands.

Toujours en région, quatre « Rencontres de la consommation » ont permis de présenter la « loi Chatel » et les mesures de police administrative appliquées au droit de la consommation ainsi que les nouveautés introduites par la loi de modernisation de l'économie en matière de soldes et d'équipement commercial, ou d'échanger sur des sujets tels que « la protection du consommateur, un atout pour les professionnels du tourisme ? ».



Par ailleurs, la DGCCRF a poursuivi des actions pour homogénéiser les procédures d'accueil du public (visites, accueil téléphonique, réponses écrites), pour améliorer la qualité de l'information donnée à l'usager afin de faire valoir ses droits, pour encourager le règlement des litiges de consommation par voie de médiation, pour rendre le droit plus accessible en poursuivant sa mission de refonte du Code de la consommation et pour améliorer les relations internes et inter-administratives au bénéfice de l'usager (par exemple en interne, réaffirmation du rôle des réseaux, renforcement des protocoles de coopération à l'égard de ses partenaires administratifs les plus proches (Direction générale de l'alimentation et Douane). Enfin la DGCCRF a enrichi sa nouvelle palette des suites aux contrôles avec la mise en place du règlement transactionnel et de l'injonction.



Elle a continué l'exploitation de son baromètre des réclamations. Celui-ci, mis en place en 2007, constitue un indicateur pertinent des secteurs et opérations à surveiller. Il permet de réagir rapidement en associant les responsables des entreprises. L'analyse des évolutions enregistrées dans le baromètre permet en outre d'évaluer les effets de l'action entreprise.

En 2009, la DGCCRF a poursuivi et complété les actions engagées.

Les résultats du baromètre des réclamations des consommateurs pour 2009 montrent que le niveau des attentes des consommateurs reste élevé mais que la situation tend à s'améliorer : la DGCCRF a enregistré - 20 % de réclamations par rapport à l'année-record 2008**.**

A terme, le baromètre des réclamations des consommateurs contribuera à nourrir le tableau de bord européen des marchés de consommation en préparation à la Commission européenne.



La protection économique du consommateur en 2009.

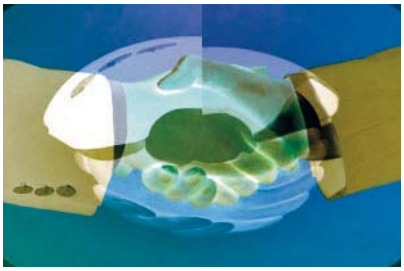
C'est en 2009 que des mesures issues de la loi du 3 janvier 2008, dite « **Loi Chatel » ont pris leur plein effet,** notamment en matière de communications électroniques.

Par ailleurs, les dispositions de la loi de modernisation de l'économie (loi LME), du 4 août 2008, se sont mises en place. Cette loi prévoit notamment qu'un décret établisse deux listes de **clauses abusives**. Une clause est abusive lorsqu'elle crée, au détriment du consommateur ou du non-professionnel, un déséquilibre significatif entre les droits et obligations des parties au contrat. Le décret n° 2009-302 du 18 mars 2009 (*Journal officiel* du 20 mars 2009), liste douze « clauses noires » qui sont désormais interdites dans les contrats et douze « clauses grises » qui sont présumées abusives.



Est désormais interdite, la clause qui :

- constate l'adhésion du consommateur à des clauses qui ne figurent pas dans l'écrit qu'il accepte ou qui sont reprises dans un autre document dont il n'a pas eu connaissance avant la conclusion ;
- restreint l'obligation pour le professionnel de respecter les engagements pris par ses préposés ou mandataires ;
- autorise le professionnel à modifier unilatéralement les clauses du contrat relatives à sa durée, aux caractéristiques ou au prix du bien à livrer ou du service à rendre ;
- accorde au seul professionnel le droit de déterminer si la chose livrée ou le service fourni est conforme aux stipulations du contrat ;
- contraint le consommateur à exécuter ses obligations alors que le professionnel n'exécute pas les siennes ;
- supprime ou réduit le droit à réparation du consommateur en cas de manquement par le professionnel à l'une de ses obligations ;
- interdit au consommateur de demander la résiliation du contrat en cas d'inexécution par le professionnel de ses obligations ;
- reconnaît au professionnel le droit de résilier discrétionnairement le contrat sans reconnaître le même droit au consommateur ;
- permet au professionnel de retenir les sommes versées pour des prestations qui ne sont pas réalisées, lorsqu'il résilie discrétionnairement le contrat ;
- soumet, dans les contrats à durée indéterminée, la résiliation à un délai de préavis plus long pour le consommateur que pour le professionnel ;
- soumet, dans les contrats à durée indéterminée la résiliation, par le consommateur, au versement d'une indemnité au profit du professionnel ;
- impose au consommateur la charge de la preuve, qui, en vertu du droit applicable, devrait incomber au professionnel.



D'autres dispositions législatives apportent de nouveaux droits aux consommateurs, par exemple pour les contrats d'utilisation de biens à temps partagé (« ***Time share*** »). Ainsi, la loi n°2009-888 de développement et de modernisation des services touristiques, du 22 juillet 2009, transpose en droit français la Directive 2008-112/CE du 14 janvier 2009. Celle-ci vise à renforcer la confiance du consommateur dans les contrats d'utilisation de biens à temps partagé (ex. achat d'une semaine de jouissance d'un appartement en résidence, à la mer ou à la montagne) et dans les contrats de produits de vacances à long terme. Cette directive veut aussi réguler un secteur qui pèse plus de 10,5 milliards d'euros et emploie plus de 400 000 personnes dans l'Union européenne.





La nouvelle réglementation adapte la protection du consommateur à l'évolution des pratiques commerciales dans ce secteur :

- en renforçant les règles en matière de publicité ;
- en étendant l'application du dispositif :

. aux contrats de plus d'un an (jusque là, seuls les contrats de plus de trois ans étaient couverts par la loi) ;

. à des types de contrats qui jusqu'alors échappaient à l'application de la loi (clubs de vacances à tarif préférentiel ou encore séjours de type « temps partagé » à bord de navires de croisière, de bateaux fluviaux ou en caravane) ;



. à des domaines connexes comme la revente de contrats d'utilisation de biens à temps partagé, et de contrats d'adhésion à des clubs d'échange de biens ou de périodes d'utilisation ;

- en faisant obligation au professionnel, avant la conclusion de tout contrat, d'informer le consommateur, d'une part, de l'existence d'un droit de rétractation, d'autre part, de l'interdiction du paiement d'avance. Le professionnel devra également remettre au consommateur un document-type d'informations précontractuelles ;



- en allongeant le délai de rétractation qui passe de 10 à 14 jours et en posant le principe de l'interdiction de tout paiement pendant le délai de rétractation pour les contrats de biens à temps partagé, de vacances à long terme ou de revente ;
- en rendant obligatoire la remise d'un formulaire standard de rétractation pour faciliter l'exercice de ce droit par le consommateur ;
- en étalant les paiements en versements annuels pour les produits de vacances à long terme afin de protéger financièrement le consommateur, notamment en cas de faillite du club de vacances ;
- en sanctionnant la non communication au consommateur des informations précontractuelles par une prorogation du délai de rétractation pouvant aller jusqu'à un an.



Les services de la DGCCRF ont accru leur réactivité face aux sollicitations des consommateurs et des professionnels. Ils ont traité une plus grande proportion de demandes d'information et de réclamations dans les délais prévus.

La part des dossiers d'enquête, faisant suite à une réclamation, à laquelle il a été répondu dans les deux mois, a progressé. Elle s'établit à 64,8% contre 63,4% en 2008 et 63,9 % en 2007.

La part des demandes d'information à laquelle il a été répondu dans les dix jours s'est également améliorée. Elle est passée à 91,6 % contre 90,4 % en 2008 et 89% en 2007.

Le taux de satisfaction des publics suite à une visite ou à un courrier atteint 87,3 % en 2009 contre 87,2 % en 2008, 86,6 % en 2007 et 86,3 % en 2006.

Ce dernier indicateur traduit les efforts mis en œuvre pour réduire les délais de réponse et pour rendre accessibles aux consommateurs les aspects parfois complexes de la réglementation et des procédures à engager pour traiter leurs demandes. Pour cet indicateur, la marge de progression sur les critères intéressant directement les usagers paraît réduite. C'est pourquoi, en 2009, il a été remplacé par un indicateur sur le taux de réponses aux plaintes dans les deux mois.



S'agissant de **l'amélioration du service rendu aux professionnels**, l'année 2009 se distingue par :

· La mise en œuvre du chantier d'une **téléprocédure import fruits et légumes.** Cette action s'inscrit dans la continuité de l'**application informatique pour la télédéclaration des exportations de fruits et légumes FELEX**, ouverte en 2008**.** Cette nouvelle téléprocédure permettra la notification des importations faites par des transitaires pour le compte d'importateurs de fruits et légumes et la délivrance de certificats à l'importation par les services de la DGCCRF.



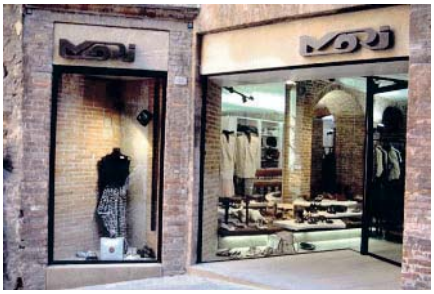
Opérationnelle en mars 2010, elle allégera les tâches des services de contrôle. Elle facilitera l'analyse du risque et la programmation des contrôles des importations de fruits et légumes.

Elle simplifiera les échanges entre les opérateurs de fruits et légumes et la DGCCRF. Elle sera aussi un outil de pilotage régional dans le domaine des fruits et légumes importés.

· **La possibilité de télédéclarer les soldes complémentaires.**

Depuis le 1er janvier 2009, les commerçants peuvent pratiquer des soldes complémentaires, sur une période de deux semaines au plus, ou sur deux périodes d'une semaine au plus, à des dates qu'ils déterminent, sauf dans le mois précédant les soldes saisonniers.

Ces soldes complémentaires sont soumis à déclaration préalable pour permettre un contrôle. Un décret du 18 décembre 2008 précise que cette déclaration peut être faite par lettre recommandée ou par voie électronique. Le service informatique de la DGCCRF en particulier a réalisé l'application informatique utile, en accord avec le ministère chargé de l'Intérieur et la Direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS). En 2009, 32270 déclarations ont été envoyées par voie électronique.



· **Une charte « mini-motos et quads » pour limiter les dangers liés à l'utilisation de certains engins motorisés.**

Pour renforcer la sécurité des usagers et faciliter l'application de la loi n°2008-491 du 8 mai 2008 sur les conditions de vente, de cession et de location de certains engins motorisés, le gouvernement a décidé d'établir une charte, créée par le décret n°2009-911 du 27 juillet 2009.

Cette charte précise les conditions de vente, de cession, de location et d'utilisation des engins motorisés non réceptionnés soumis à l'article L. 321-1-1 du code de la route. Il s'agit notamment de mini-motos ou quads dont, par construction, la vitesse ne peut dépasser 25 km/h.

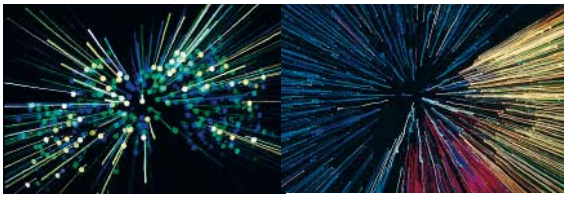
La charte synthétise et vulgarise la réglementation applicable à ces engins, qui relève de quatre départements ministériels.

Pour offrir aux professionnels, vendeurs ou loueurs de ce type d'engin, un bon outil de communication en direction des consommateurs, le décret 2009-911 exige un affichage visible et lisible de cette charte et la remise de ce document à toute personne qui achète ou loue un tel engin.

La DGCCRF a encouragé la diffusion de cette charte auprès des adhérents des fédérations et syndicats professionnels concernés. Une enquête sur le commerce de ce type d'engin par internet devrait également renforcer la vigilance des opérateurs.







· **De l'information sur la loi de modernisation de l'économie (LME).**

- Des salons et réunions avec les professionnels

La DGCCRF a participé au salon des entrepreneurs, les 4 et 5 février 2009, afin de répondre aux questions des visiteurs portant sur les délais de paiement et la négociabilité dans les relations commerciales.

En province, de nombreuses unités départementales et régionales ont organisé des réunions ou répondu aux invitations des professionnels pour présenter ces dispositions.

- Une brigade LME au service des PME et des exploitants agricoles.

A l'occasion d'une crise sur le prix des matières premières alimentaires : viande (porc), lait, fruits et légumes, les ministres en charge de l'économie et de la consommation ont installé, en juin 2009, la « brigade de contrôle de la LME ». Elle a pour mission de donner une réponse *immédiate* aux PME et aux exploitants agricoles confrontés à des difficultés dans leurs relations commerciales avec la grande distribution, de favoriser l'évaluation en continu de la situation en matière de relations production, industrie, distribution, et de coordonner, au plan régional, le dispositif d'enquêtes. La DGCCRF a donc mis en place un dispositif d'information et d'enquête global, organisé au plan régional, dédié au suivi des pratiques et des marchés.



· **L'approfondissement de la concertation, du dialogue et de l'ouverture.**

La DGCCRF poursuit ses relations avec ses publics et ses interlocuteurs d'horizons consuméristes ou professionnels divers (associations de consommateurs, professionnels, juristes, économistes, universitaires, etc.) sur des thèmes en phase avec les évolutions économiques et sociétales.

Dans ce cadre, elle a organisé en 2009 :

- trois ateliers de la consommation : Les plaintes des consommateurs ; Consommation de l'immatériel ; Le prix a-t-il encore de la valeur ?

- trois ateliers de la concurrence : Le droit de la concurrence à l'épreuve de la crise économique ; Restrictions verticales : consolidation et modernisation ; Le secteur bancaire.



Produire de l'information et la démultiplier vers les usagers.

En 2009, la DGCCRF a publié 2 nouveaux dépliants : « Les soldes » et «la sécurité des jouets» et **1 nouvelle fiche réflexe,** «A l'hôtel». Cette dernière complète les fiches «Au café» et «Au restaurant» réalisées en 2008 à l'attention des vacanciers en version française, anglaise et allemande.

Elle a poursuivi l'amélioration de l'ergonomie et de la **lisibilité de son site internet** d'information.

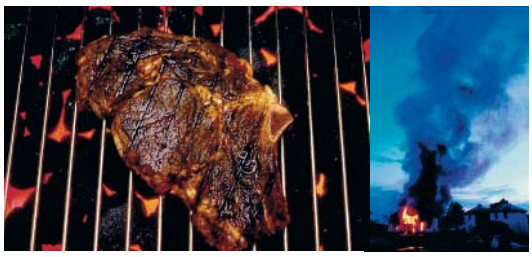




Elle participe au portail www.stop aux accidentsquotidiens.fr. Ce portail veut fédérer l'ensemble des informations et initiatives émanant des acteurs de la prévention des accidents de la vie courante et les mettre à disposition du grand public et des autres acteurs concernés, dont les organisations de consommateurs, les fédérations professionnelles, les collectivités territoriales et les médias.

Cette initiative rassemble en un premier temps six partenaires fondateurs : La Commission de la Sécurité des consommateurs (CSC), la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), la Direction générale de la santé (DGS), l'Institut de veille sanitaire (InVs), L'Institut national de la consommation (INC) et l'Institut national de prévention et d'éducation pour la santé (Inpes). La réalisation de ce portail est confiée à l'INC.

Dès la deuxième année de fonctionnement, des acteurs publics et privés (établissements publics, fédérations professionnelles, entreprises, associations) pourront y adhérer.



Un événement majeur : les Assises de la consommation.

Les Assises de la consommation ont été réunies à Bercy, le 26 octobre 2009, à l'initiative de M. Hervé Novelli, secrétaire d'État chargé du commerce, de l'artisanat, des PME, du tourisme, des services et de la consommation.

Ouvertes par Mme Christine Lagarde, ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, elles avaient pour objectif d'identifier les mutations de la consommation en France et en Europe au seuil des années 2010 et d'en tirer les conséquences en termes de priorités publiques.

Ces assises ont réuni plusieurs centaines de participants, représentants des organisations de consommateurs, entreprises, experts, sociologues, hautes personnalités, membres de l'administration.



Les travaux préparatoires ont porté sur trois grands sujets : comment renforcer les institutions publiques chargées de la consommation et les associations de défense des consommateurs ; comment améliorer le droit national et communautaire de la consommation ; comment affermir la relation de confiance entre consommateurs et entreprises.

A l'issue des échanges, M. Novelli a annoncé des réformes structurantes :

- une meilleure reconnaissance des associations de consommateurs les plus représentatives et la rénovation des institutions publiques de la consommation : le dispositif d'agrément des associations sera complété et la gouvernance du Conseil national de la consommation (CNC) simplifiée.

Chargé de l'information du consommateur, l'Institut national de la consommation (INC) mettra ses ressources à la disposition de la Commission de sécurité des consommateurs et de la Commission des clauses abusives.

- Le renforcement des droits des consommateurs français dans les secteurs où apparaissent de nouveaux besoins de protection (immobilier, vente à distance, accidents de la vie courante, écoconsommation et allégations environnementales, énergie).

- Le renforcement des outils permettant de traiter les litiges entre entreprises et consommateurs, **avec comme axe prioritaire la généralisation de la médiation en matière de consommation.**



Quatre orientations ont été retenues pour guider l'action du Gouvernement en ce domaine :

- définir un cadre juridique propre à la procédure de médiation, répondant ainsi à l'obligation de transposer dans notre droit national les principes de la directive 2008/52/CE du 21 mai 2008 sur certains aspects de la médiation en matière civile et commerciale ;

- prendre en compte les spécificités de la médiation pour le règlement extrajudiciaire des litiges de consommation à partir, notamment, des critères repris dans les deux avis du

Conseil national de la consommation de 2004 et 2007, qui visent à garantir l'efficacité et la rapidité du traitement des litiges par les médiateurs ;

- assurer un suivi transversal des pratiques de médiation pour le règlement des litiges de consommation ;
- encourager la généralisation de la pratique de médiation : la crédibilité de la médiation extrajudiciaire comme véritable alternative au recours judiciaire suppose une couverture très large de l'ensemble des secteurs intéressant les litiges de consommation.



Une action internationale au service des consommateurs.

En avril 2009, la DGCCRF a organisé à Bercy la seconde conférence de la Présidence française du Réseau international de contrôle et de protection des consommateurs (RICPC/ICPEN) et a poursuivi l'animation de ce réseau jusqu'à la fin du mandat de la Présidence française (31 juillet 2009).

La DGCCRF a également travaillé avec le Comité de la politique de la consommation de l'OCDE. Elle a organisé une conférence commune OCDE/RICPC le 1er avril 2009 sur l'e-commerce et a préparé la conférence de Washington de décembre 2009 sur la protection des consommateurs dans la cyberéconomie.



Les suites données aux propositions faites en matière d'emploi.

Dans le domaine de l'emploi et des relations avec les usagers du secteur public, l'année 2009 aura été marquée par la mise ne place du Médiateur national de Pôle Emploi et de ses délégués régionaux.

Le Médiateur national a pour objectif d'améliorer la représentation des demandeurs d'emploi, salariés et employeurs auprès du service public de l'emploi. Il est le correspondant du Médiateur de la République et dispose d'un réseau de médiateurs régionaux qui sont chargés d'aider toute personne dans le cadre de la qualité de service public de l'emploi auprès de ses publics.

En outre, le Médiateur national de Pôle emploi s'assure du bon fonctionnement des services opérationnels de Pôle Emploi dans l'accueil, l'orientation et l'accompagnement des demandeurs d'emploi. Il reçoit les réclamations individuelles relatives au fonctionnement de l'institution (ces réclamations doivent avoir été précédées de démarches auprès des services concernés), sans préjudice des voies de recours existantes. Il est aussi une force de proposition dans l'amélioration du fonctionnement opérationnel.

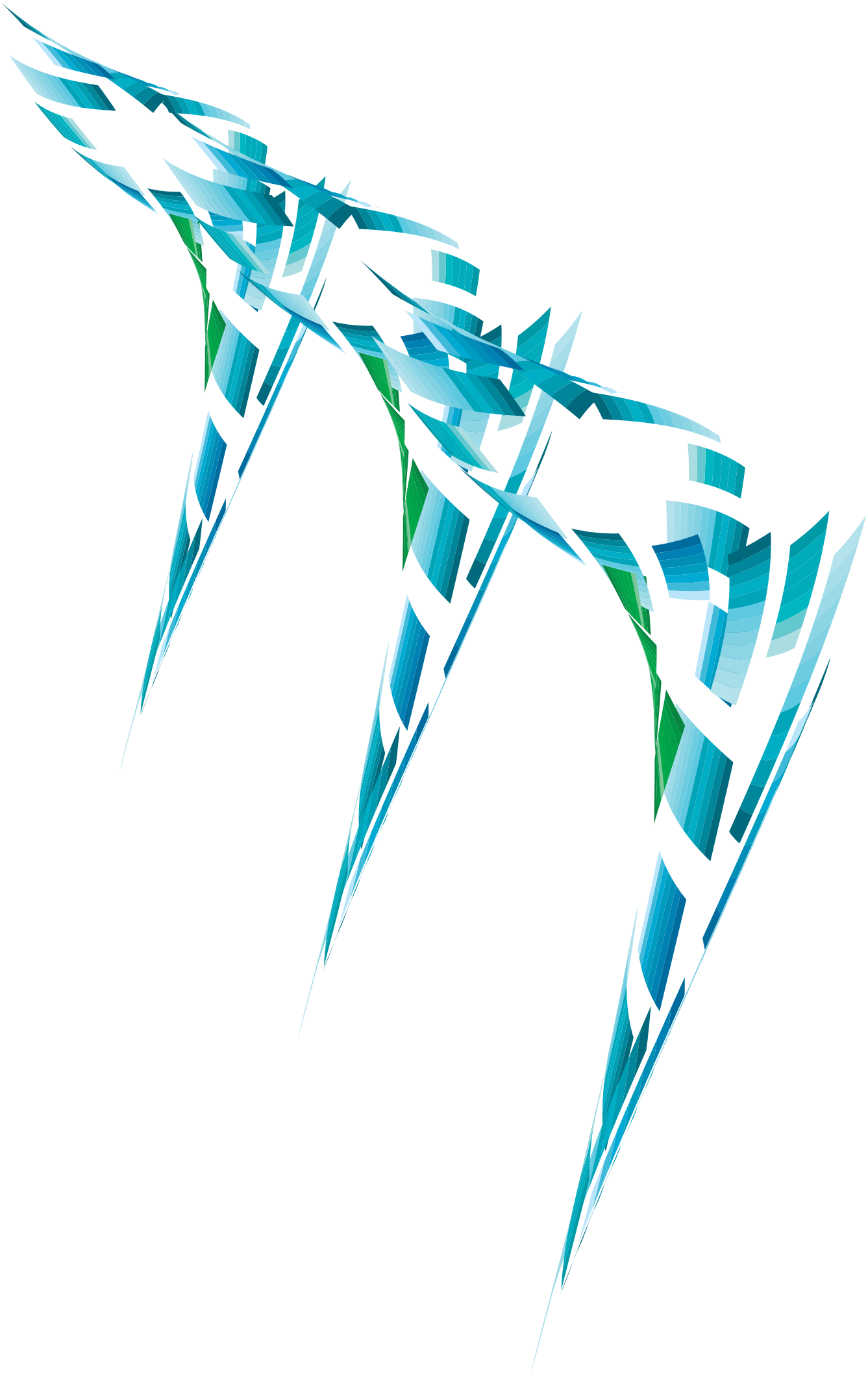
Conformément aux vœux du Médiateur des Ministères économique et financier exprimés dans son précédent rapport, la création et la mise en place de Médiateurs dans de nouveaux secteurs apportent aux usagers des services publics de nouvelles garanties essentielles.

En conclusion, les propositions de réforme formulées dans les trois rapports relatifs aux années 2006, 2007 et 2008 peuvent être considérées comme suivies d'effet à **80 %**, soit en totalité, soit partiellement, ce qui constitue un résultat remarquable.

Ce résultat témoigne de la grande réactivité des administrations aux propositions de réforme du Médiateur.

Les nombreuses initiatives prises par les administrations de Bercy méritent d'être soulignées et sont la preuve de leur fort engagement au bénéfice de nos concitoyens afin de faciliter les relations des particuliers et des entreprises avec l'ensemble des services des Ministères économique et financier.





Partie 5

La Journée des Correspondants du Médiateur

(15 mai 2009)

Une fois par an, le Médiateur réunit l'ensemble de ses Correspondants des directions d'administration centrale de Bercy et des services déconcentrés de la Direction générale des Finances publiques. Ces correspondants sont tous de hauts responsables.

Cette journée des Correspondants a été l'occasion de présenter le rapport annuel d'activité du Médiateur, d'échanger sur le fonctionnement de la médiation et le rôle des Correspondants de Bercy, de présenter les dispositifs d'accompagnement des entreprises et des particuliers face à la crise économique, et d'ouvrir sur le développement et la pratique de la médiation dans d'autres domaines (médiation judiciaire, médiation dans le domaine des marchés financiers, médiation dans le domaine de l'Internet et du commerce électronique).

Le rôle des Correspondants du Médiateur des Ministères économique et financier : médiation, conciliation, réclamations, qualité de service.

La Douane est, depuis toujours, une administration avec une tradition et une culture de contrôle très marquées qui s'est engagée, depuis plusieurs années maintenant, dans une profonde mutation dont l'objectif est de compléter cette culture de contrôle par le développement d'une administration de service à l'égard des entreprises et des usagers. Cette démarche ne s'est pas faite sans débats et a nécessité des refontes d'organisation très importantes.

Le rôle du correspondant du Médiateur, au sein de la Douane, repose sur un dispositif centralisé puisque c'est le Bureau de l'information et de la communication (BIC) qui est le responsable des relations avec le service du Médiateur et qui est également en charge de la politique qualité, de la promotion de l'image et des services proposés par l'administration des douanes, qui prend un rôle de plus en plus important.

La médiation n'est pas étrangère à la Douane puisque l'essentiel des litiges douaniers se résout par la voie transactionnelle. L'habitude du dialogue avec les personnes contrôlées et la pratique du « principe du contradictoire » en échangeant les arguments sont ancrées dans la culture douanière.

Les directions régionales des douanes traitent les réclamations qui leur sont adressées par les usagers. La médiation s'impose quand le dialogue est bloqué ou quand l'usager estime que l'administration n'a pas répondu, de manière suffisante et complète, avec toute l'ouverture voulue, à ses demandes. La médiation est quelque chose de tout à fait normal et moderne, un mécanisme de dialogue entre l'usager et une administration.

Qui saisit le médiateur en matière douanière ? Les demandes sont extrêmement diverses. Ce peuvent être des usagers contrôlés à l'occasion d'un contrôle voyageurs au filtre des aéroports, au retour d'un voyage ; ce peut être aussi une entreprise qui a un litige important avec des services d'enquête ; ce peut être aussi une entreprise qui a eu un mauvais rapport avec l'administration des douanes, qui n'a pas obtenu l'information qu'elle souhaitait et qui a pu subir un préjudice financier. Donc : contrôle des voyageurs, réglementation des débits de tabac, contributions indirectes, droits annuels de francisation et de navigation, opérations d'importations. L'ensemble des missions douanières ouvrent à d'éventuelles sollicitations au titre de la médiation.

Les demandes et les dossiers sont instruits de façon très « classique ». Lorsqu'une demande du service du Médiateur parvient à la Douane, celle-ci effectue une enquête auprès des directions régionales compétentes qui sont chargées de fournir des éléments de réponse.

Il arrive parfois qu'un dossier contentieux soit très engagé. Il en résulte que la demande d'intervention et d'explication du Bureau de l'Information et de la Communication (sur saisine du Médiateur) est extrêmement sensible pour le service concerné qui travaille depuis plusieurs semaines ou plusieurs mois sur le sujet. Le BIC recueille les éléments nécessaires à apporter au Médiateur. Ces éléments doivent être les plus objectifs, les plus factuels, les plus circonstanciés possibles pour que le Médiateur puisse forger son opinion et apporter à l'usager une réponse suffisamment étayée.

Pour la Douane, l'action de médiation s'inscrit dans toute une palette d'intervention et d'initiatives qu'elle prend actuellement dans le cadre du développement de l'administration de service.

D'abord les services internes de la douane ont été complètement réorganisés. Toutes les directions régionales sont dotées de pôles d'action économique. Plusieurs services, dans les services d'audit, possèdent des cellules de conseil aux entreprises, qui ont déjà développé une culture du dialogue avec les usagers. Enfin, les services contentieux ont intégré l'idée de la médiation.





De nouvelles initiatives sont actuellement en cours de développement :

- engagement dans des politiques « qualité », notamment la démarche « 3 S » pour Service, Simplicité, Sécurité par laquelle la Douane apporte à l'usager une meilleure qualité de service, des procédures plus simples et une sécurité qui n'est pas seulement celle de l'Etat, mais qui est aussi celle que l'usager peut attendre du service public. Plusieurs guides ont été élaborés à cet effet, le plus récent étant la charte des contrôles douaniers qui a été présentée par le Ministre Eric Woerth en début d'année à l'occasion du bilan de la Douane. Cette charte des contrôles douaniers reliste la totalité des modalités d'intervention en entreprises de l'administration des douanes. Cette charte rappelle les bases des relations entre les usagers et les enquêteurs sur le terrain comme l'obligation pour les usagers de se soumettre aux obligations de contrôle et pour les enquêteurs, notamment, de n'emporter que les documents utiles à la recherche de la vérité, d'avoir une attitude courtoise et de remettre également à la personne contrôlée tous les éléments de nature à lui permettre d'apprécier quand commence le contrôle, quand il se termine, quand il aura connaissance des suites de ce contrôle. Il s'agit, pour l'essentiel, d'un ensemble de données destinées à apaiser une relation parfois incomprise par l'usager. En retour, les agents des douanes doivent faire montre d'une attitude visant à prévenir toute escalade conflictuelle.

- des politiques de certification, un certain nombre de dispositions à l'égard des usagers comme les renseignements tarifaires contraignants ;

- réalisation d'enquêtes de satisfaction et de sondages en ligne ;

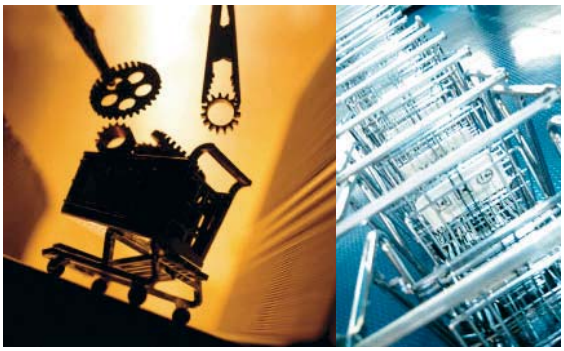
- profonde réforme du dédouanement du fait de la concentration du secteur logistique sur les grandes plate-formes liées en partie au progrès des transports et en partie aussi à l'évolution des circuits commerciaux.

La Douane vit concrètement l'activité du Médiateur comme l'un des instruments normaux, modernes, de l'ensemble des relations de l'usager au service public. Elle est présentée comme telle à l'ensemble des agents des Douanes. Le Médiateur se félicite que son Service et la Douane aient su construire une relation de confiance mutuelle qui favorise dans un grand nombre de cas la résolution amiable des litiges.

Pour sa part, **la Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes (DGCCRF)** n'est pas une administration de guichet mais, comme la Douane, essentiellement une administration de contrôle. Et cette caractéristique n'est pas neutre puisqu'en général l'usager ne vient pas se plaindre de la DGCCRF en tant que telle, mais vient se plaindre à la DGCCRF.

Tous types de consommateurs portent réclamation auprès de la DGCCRF. De quoi se plaignent-ils ? De problèmes de communications électroniques (par exemple, défaut de fonctionnement d'Internet, difficultés pour résilier un abonnement ou faire interrompre des prélèvements) ; de la livraison d'un canapé abîmé ; de la hausse des prix des carburants. Bref, de nombreux sujets qui affectent leur vie quotidienne.

Or, le rôle assigné à la DGCCRF est d'assurer le respect de l'ordre public économique, non d'assurer la défense des intérêts individuels des consommateurs en tant que tels.



La DGCCRF ne peut donc régler directement de nombreux problèmes individuels qui lui sont soumis. Cela étant, elle est tenue de répondre aux consommateurs et de leur indiquer les voies de recours éventuelles.

De son côté, le Médiateur est souvent saisi par des consommateurs à la recherche d'une structure qui pourrait les aider à résoudre leur(s) litige(s). Ils envoient leur réclamation par mail ; elle arrive chez le Médiateur et le Médiateur saisit la DGCCRF. Or, le nombre de saisines du Médiateur qui concerne un litige avec la DGCCRF est très faible.

Dans ce contexte, le rôle du correspondant de Médiateur consiste essentiellement à répondre aux consommateurs ou à les réorienter au mieux.

La DGCCRF enregistre environ 250 000 contacts annuels (visiteurs et appels téléphoniques) et reçoit près de 100 000 courriers, qui constituent une source précieuse d'informations sur les comportements des acteurs économiques. Cette masse d'informations a été utilisée pour construire un outil original, le « Baromètre des réclamations », qui vise à mieux comprendre les sollicitations et à essayer de les traiter le plus en amont possible. Ce baromètre a été inauguré par M. Luc Chatel, alors Secrétaire d'Etat à la Consommation. Il en a présenté les résultats chaque semestre depuis juillet 2007.



Comment fonctionne ce baromètre ? L'idée de départ est simple : quand quelqu'un dépose une réclamation, il se plaint de quelque chose et d'un opérateur économique. Une petite application a été construite. Elle permet, en trois clics, d'arriver à l'opérateur, et, en trois autres clics, aux motifs de la réclamation. En croisant ces deux données, la DGCCRF peut déterminer le degré de « conflictualité » dans un secteur donné.

Par exemple, le secteur des communications électroniques est longtemps arrivé en premier. Actuellement, celui de la Vente à distance (VAD) sur internet pose quelques problèmes. Toute nouvelle technique ou pratique commerciale peut amener, dans ses débuts au moins, des difficultés plus ou moins importantes. Dans le secteur de l'énergie, par exemple, les consommateurs rencontraient peu de difficultés. Avec l'ouverture du marché de l'énergie à la concurrence, certaines pratiques de démarchage ont été signalées (par exemple, contrats signés à la hâte et sans informations complètes).

Une fois les secteurs « à problèmes » identifiés et classés par ordre d'importance des réclamations, le Ministre, qui présente les résultats du baromètre, propose un plan d'action en vue de réduire les litiges et d'améliorer la loyauté des transactions commerciales. Il peut demander aux opérateurs concernés de mettre en place des processus pour régler ces litiges de masse. Il demande à la DGCCRF de suivre cette démarche de très près. Ce suivi permet un dialogue fructueux avec les entreprises concernées et se révèle plutôt efficace.

Le baromètre des réclamations a aussi une fonction préventive. Lorsque des signalements en nombre à l'encontre d'un opérateur sont enregistrés, les services de la DGCCRF peuvent entrer en contact avec ce dernier afin de trouver rapidement des solutions aux problèmes soulevés.

Au-delà de ces fonctions de détection des risques de litiges et d'action préventive, le baromètre constitue un instrument précieux d'aide à la décision pour permettre aux pouvoirs publics de prendre les mesures destinées à renforcer la protection des consommateurs. Ce fut le cas pour la loi du 3 janvier 2008 pour le développement de la concurrence et de la protection du consommateur, dite loi « Chatel », qui comporte des dispositions particulières s'agissant des communications électroniques et de la vente à distance. Pour que ces mesures soient efficaces tout en étant aisément applicables, elles ont été arrêtées en concertation avec les différents opérateurs. Afin de permettre à ces derniers de s'y préparer, le délai d'entrée en vigueur de la loi a même été fixé au 1er juin 2008. Depuis cette date, on assiste à une décrue des réclamations dans ces secteurs.

Le suivi des sites de commerce en ligne a permis à la DGCCRF de compléter son système d'information, notamment pour ce qui concerne l'actualisation en temps réel de la liste des enseignes. Tous les jours, des sites apparaissent, d'autres disparaissent.



Les problèmes rencontrés par les consommateurs avec certains opérateurs peu scrupuleux heureusement minoritaires) ou victimes de leurs succès (qui entraîne parfois rupture de stock et indisponibilité de produits) peuvent rapidement prendre une dimension importante. Les services de la DGCCRF sont donc tenus à une très forte réactivité pour déceler le risque de défaillance d'un opérateur.

Le rôle de la DGCCRF en la matière, qui se rapproche de la relation avec le Médiateur, est d'être une « vigie ». A partir des instruments dont elle dispose, elle doit alerter le plus en amont possible sur toute nature de risque pour le consommateur et prendre les mesures appropriées (ce qui peut aller jusqu'à la fermeture d'un site).

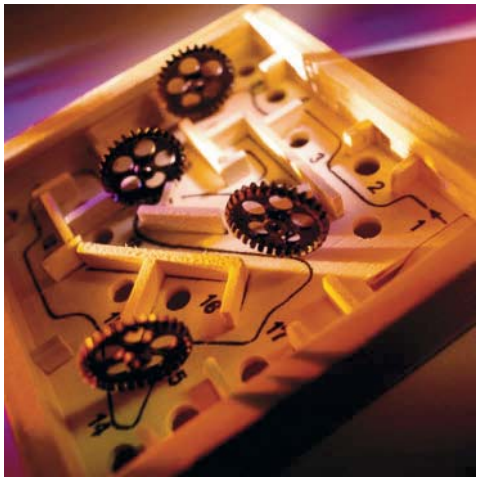


Le Baromètre des réclamations peut susciter les reproches de certains opérateurs qui estiment « être trop facilement montrés du doigt » et il convient d'être prudent car le Baromètre produit un effet de loupe : la réception à la DGCCRF de 2 000 à 3 000 plaintes peut s'interpréter comme un problème d'envergure ; mais il peut s'agir d'un événement de moindre importance pour un opérateur qui gère plusieurs millions de clients. Si l'on peut accepter cet argument sur la masse, on peut toutefois opposer à ces opérateurs qu'en termes de relation commerciale et de respect des obligations contractuelles, lorsque le consommateur ne parvient pas à obtenir une légitime satisfaction, un seul litige est pertinent.



Enfin, la DGCCRF utilise tous les moyens d'action pour intervenir au bénéfice des consommateurs. Un exemple récent : la Foire de Paris vient de se terminer. De nombreux consommateurs ont signé des bons de commandes. Rentrés chez eux, ils réfléchissent, se disent qu'ils n'auraient pas dû acheter ou chercher moins cher ailleurs. Puis, ils viennent demander à la DGCCRF de faire annuler leur bon de commande parce qu'ils sont convaincus de bénéficier d'un droit de rétractation. Or, il n'y a pas de droit de rétractation pour les commandes passées dans les foires et salons, ce droit s'applique uniquement dans le cadre de la vente à distance, du démarchage à domicile ou en matière de crédit à la consommation.
Pour mieux sensibiliser les consommateurs à leurs droits et obligations, la DGCCRF améliore constamment les documents d'information qu'elle produit. Elle tente de développer, auprès de ce public, les réflexes de base pour devenir des « consomacteurs » pleinement avisés et responsables : faire preuve d'esprit critique, apprendre à faire jouer la concurrence, ne jamais acheter sur un coup de tête, toujours bien s'informer de toutes les dispositions contractuelles avant d'engager sa signature (notamment des conditions générales de vente), etc.





A la Direction générale des Finances publiques, la Recette générale des finances de Paris (RGF) est un service de guichet *stricto sensu* puisqu'en termes d'enjeux elle encaisse tous les ans à peu près 12 milliards d'euros, ce qui représente 10% des enjeux nationaux. Son organisation s'appuie sur 33 trésoreries spécialisées dans le recouvrement des impôts sur Paris et trois trésoreries spécialisées dans le recouvrement des amendes.

Il en résulte que les processus de médiation et de conciliation fiscales sont particulièrement développés à Paris. En volume d'activité, les services parisiens reçoivent environ 600 pétitions par an dont une petite centaine provient du Médiateur, auxquelles s'ajoutent 700 dossiers à traiter au titre de la conciliation fiscale. Il y a aussi quelques dizaines de saisines au titre des amendes et des produits divers de l'Etat.

Cela fait donc au total plus de 1 300 dossiers à traiter. L'équipe dédiée au traitement de ces dossiers est composée de trois-quatre agents. A titre d'illustration et de comparaison, les Directions des Services Fiscaux sur Paris (il y a cinq DSF opérationnelles) reçoivent 4 000 saisines au titre de la conciliation fiscale.

En terme de fonctionnement avec le Médiateur, le rôle des services de la RGF consiste à interroger la Trésorerie concernée sur la teneur de la demande, sur la situation du dossier et à faire en sorte que l'information demandée remonte dans des délais raisonnables et surtout de façon complète par rapport à la saisine initiale du Médiateur. Le service ne s'autorise pas à formuler une orientation au Médiateur, il transmet une information purement objective et factuelle sur la façon dont le dossier à été traité.

Le rôle du correspondant du Médiateur est d'être l'interface entre le service concerné et le Médiateur. Cela permet réflexion et prise de recul, notamment en mettant à profit le temps qui s'écoule entre la première décision du service de terrain et la saisine du Médiateur. Ce laps de temps est souvent un atout important, à plusieurs titres. D'abord, parce qu'il permet au service de terrain d'avoir une nouvelle appréciation du dossier par rapport à celle initialement formulée et de reconsidérer, le cas échéant, sa position. Ensuite, parce que ce laps de temps permet de trouver une réponse dans le cadre de l'assiette, par exemple, lorsqu'il s'agit d'une solution qui permet d'engendrer un recouvrement. Enfin, parce que ce temps permet à la RGF, en tant que service d'animation de l'ensemble des trésoreries, de jouer un rôle pédagogique non négligeable : notamment sur la formulation des courriers qui parfois contenaient un vocabulaire trop technique pouvant paraître abscons au destinataire et qui, maintenant, sont mieux adaptés.



Quelle différence y a-t-il entre la conciliation fiscale et la médiation ? Dans la conciliation, les services de la DGFiP sont pleinement acteurs, en position de « juge de paix », entre le service de base et le contribuable. C'est un rôle parfaitement accepté par les comptables et les agents ont parfaitement accepté que la Trésorerie Générale remette en cause, totalement ou partiellement, pour des raisons souvent d'opportunité mais aussi de bon sens et d'équité, une décision du service de base.

Dans le cadre de la médiation, le profil du contribuable est assez différent : il s'agit d'une personne qui s'adresse au Médiateur pour des questions plus complexes, pour des montants plus importants, et troisième caractéristique, à un stade de « quasi-pré-contentieux », au sens où existe déjà un développement juridique et pas uniquement un développement sur la situation personnelle et individuelle de la personne qui réclame.

La distinction de plus en plus nette entre les dossiers de médiation et les dossiers de conciliation est très importante car elle constitue l'un des objectifs du Médiateur avec l'administration centrale de la DGFiP pour assurer une totale complémentarité des rôles. La coopération entre le Médiateur et les Conciliateurs est essentielle, notamment dans le domaine du recouvrement qui peut générer des situations d'urgence. Une vente immobilière pour apurer un passif de dettes fiscales, par exemple, est une opération aux conséquences importantes : il faut savoir si on la fait ou si on la stoppe ; et si on la stoppe, dans et à quelles conditions. La coopération est fondamentale car il faut pouvoir procéder, en quelques jours seulement, aux échanges avec les intéressés et trouver, si possible, une solution moins pénible pour eux.

Enfin, les demandes du Médiateur permettent aux responsables des services de la DGFiP d'exercer une part de contrôle-qualité sur la façon dont les services de terrain travaillent. Cet élément s'inscrit dans le cadre des interventions de la démarche « Pour vous faciliter l'impôt » à destination des contribuables.



En conclusion, compte tenu du volume de réclamations reçues par ces trois directions (DGDDI, DGCCRF et DGFIP), le dispositif de traitement de ces demandes, dont certaines aboutissent éventuellement en médiation, doit faire l'objet de strates intermédiaires et de démarches préalables bien gérées et reposant sur le principe d'un règlement de proximité des litiges.

Le rôle du Correspondant ne se limite pas à celui d'une simple courroie de transmission des dossiers adressés par le Médiateur.

Le Correspondant apporte une double plus-value :

- il fluidifie le traitement des dossiers dans le cadre des modes de traitement originaux mis en oeuvre par ces directions,

- il est un tiers-facilitateur pour permettre la recherche d'une solution négociée en droit et en équité avec le Médiateur, grâce au regard neuf qu'il est amené à poser sur le dossier que lui a transmis le Médiateur.

Le rôle des médiateurs et les nouveaux outils de soutien aux entreprises.

Dans le cadre du Plan de relance mis en place à l'automne 2008 par le Gouvernement, **le Médiateur du Crédit aux entreprises** a été créé pour répondre à un fort besoin de liquidités des entreprises et lever certaines difficultés d'accès au crédit.

Deux mots d'ordre ont présidé à la mise en place du dispositif :

- premier mot d'ordre : un dispositif efficace, opérationnel et réactif ;

- deuxième mot d'ordre : un dispositif qui soit crédible et qui repose sur une approche technique des dossiers.

Pour garantir une opérabilité rapide et forte, le cœur du dispositif a reposé sur le réseau de la Banque de France. Ce réseau existe avec une excellente expérience de l'observation du fonctionnement de l'économie, une connaissance territoriale, un accès, de par les dispositifs de cotation, à une connaissance de la situation financière des entreprises, et aussi une bonne connaissance du maillage territorial des partenaires bancaires locaux. Ce réseau a été fortement mobilisé. Le dispositif du Médiateur du Crédit s'est donc trouvé opérationnel en l'espace de 15 jours.

Comment sont traités les dossiers ? Tout repose sur un système immatériel afin de garantir la réactivité du dispositif. Quand le dossier est déposé, un e-mail part vers le ou les établissements financiers concernés par le refus de crédit. Celui-ci a cinq jours pour répondre, pour confirmer son refus ou l'infirmer au regard de la ré-expertise du dossier. C'est la phase de médiation passive.



Si, durant cette phase, l'établissement financier conserve et maintient sa position initiale, la phase de médiation active commence. Sur le territoire, au plus près des entreprises, le Directeur de la Banque de France et ses équipes commencent à rassembler les éléments sur l'entreprise, à réunir les acteurs, pour essayer de voir comment il est possible de répondre à la demande de l'entreprise et de débloquer la situation.

Au niveau national, le dispositif de médiation a donné naissance à un service, qui a vocation, d'une part, à traiter les dossiers les plus importants en termes d'enjeux financiers et sociaux, et qui, d'autre part, a vocation également à animer ce réseau et à coordonner son action. Ce service a été créé de toutes pièces avec un très fort appui de toutes les directions de Bercy. Il est composé de 30 à 35 personnes réparties en deux pôles :

- une cellule technique d'analyse, cellule opérationnelle qui représente environ la moitié du service ;

- et une cellule de courrier et de communication.



Qu'en est-il de l'approche technique des dossiers ?

Lors d'une rencontre avec des partenaires financiers, un dossier ne peut véritablement faire l'objet d'une discussion que si véritablement tous les motifs sont exposés : motifs de refus, motifs de réclamation de la part de l'entreprise.

Cela suppose une connaissance fine de la situation financière présente et passée de l'entreprise, mais aussi de sa situation future envisageable sur la base de prévisionnels solides, avec des hypothèses développées. Il est alors possible d'aboutir à une réelle transparence dans l'échange des informations entre les parties.

C'est à ce titre que la médiation constitue un mode d'action effectif, comme une véritable médiation de rapprochement de positions à l'origine divergentes. Parfois, les motifs sont fragiles et la prise de risque est limitée de la part des établissements financiers. Parfois en revanche, c'est le chef d'entreprise ou l'actionnaire qui ne prend pas ses responsabilités.

Chaque dossier fait l'objet d'une approche technique sur le fondement de trois méthodes d'action :

- l'action en back office en laissant le niveau local procéder au traitement du dossier ;

- l'accompagnement sur le terrain : le Médiateur du Crédit se rend sur place dans l'entreprise pour la visiter et échanger avec le management, puis une réunion est organisée avec les partenaires financiers ;

- enfin, le dossier peut être traité au niveau national. Lorsque le pool bancaire est d'envergure nationale et traite le dossier au niveau national, le Médiateur du Crédit se positionne au plus près du centre de décision, pour aller le plus vite possible compte tenu de la situation des entreprises. La réactivité doit être instantanée surtout lorsqu'une entreprise a des échéances de cessation de paiements à deux-trois mois.

Ainsi, la diversité de taille et de situation des entreprises conduit le Médiateur du Crédit et son équipe à se placer au plus près du centre de décision : souvent régional ou infra-régional car son cœur de cible est constitué d'entreprises de 50 à 250 salariés et de TPE (très petites entreprises) de moins de 10 salariés.



Dernier élément sur l'approche technique : il est vite apparu que la seule approche crédit bancaire était trop limitée et qu'il convenait d'appréhender les situations de façon plus globale afin de maîtriser et de mettre en œuvre le maximum de leviers pour aider les entreprises en difficulté. Aussi le Médiateur du Crédit a-t-il élargi son intervention, à la demande notamment de la profession bancaire, aux questions d'assurance-crédit et à celles de capitaux propres ainsi que de bilan. Ces deux dernières problématiques ont conduit à solliciter des fonds d'investissement pour renforcer les entreprises et éventuellement faire venir les partenaires bancaires en prêt.

Le dispositif du Médiateur du Crédit aux entreprises a reposé sur l'idée d'intégration, depuis le prêt bancaire jusqu'au bilan de l'entreprise et au crédit inter-entreprise.

S'agissant des problèmes structurels des entreprises, le Médiateur du Crédit et son équipe travaillent en totale coordination localement, avec le Réseau Banque de France, avec le réseau des Trésoriers-Payeurs généraux et le réseau des Préfets, notamment lorsqu'il s'agit de faire réaliser un audit rapide du CODEFI. Certains dossiers amènent à travailler avec le Comité interministériel de restructuration industrielle.



Quels enseignements tirer de ce dispositif ? Plus de 10 000 dossiers ont été reçus dont actuellement les deux tiers sont réglés. Les entreprises qui ont pu avoir accès au crédit initialement demandé, représentent à peu près 80 000 salariés. Le partenariat avec les établissements financiers fonctionne. L'intervention du Médiateur du Crédit a permis de renouer le dialogue entre entreprise(s) et banquiers et de trouver des solutions pragmatiques et opérationnelles immédiatement.

Par ailleurs, la Médiation du Crédit a permis de faire évoluer la situation de certains réseaux bancaires. En effet, les collaborateurs des banques qui ne disposaient pas toujours d'une délégation assez forte pour prendre des décisions de financement d'entreprises, surtout en cas de situation délicate, se sont vus doter de cette délégation. Cette capacité d'action, nouvelle pour certains, ne peut qu'influer favorablement sur le financement global de l'économie.

Enfin, la Médiation du Crédit aux entreprises constitue, pour Bercy, un formidable observatoire du financement de l'économie. En outre, le travail inter-directionnel réalisé a démontré l'intérêt de la transversalité. En période de tension, il est particulièrement important de pouvoir compléter le dispositif d'observation existant par d'autres moyens et d'avoir de véritables remontées du terrain aux fins de permettre aux décideurs politiques d'orienter au mieux les choix de politique économique. C'est pourquoi, le Médiateur du Crédit travaille en étroite collaboration avec les Cabinets des Ministres et les Directions pour faire passer et mutualiser un maximum d'informations.





L'action de la Direction générale des Finances publiques (DGFiP) sur le terrain en faveur des entreprises et le rôle des Trésoriers-payeurs-généraux (TPG) ont été particulièrement soulignés.

Quel rôle de médiation la DGFiP joue-t-elle dans la gestion de la crise ? De quel type de médiation s'agit-il ? Quel est le rôle des services territoriaux de la DGFiP dans cette médiation ? La légitimité de l'intervention des services de la DGFiP aux côtés du Médiateur du Crédit tient au rôle historique de ces services et à une pratique de travail en réseau dans le domaine économique, notamment pour aider les entreprises en difficulté, sous l'autorité du Préfet ou en liaison avec le Préfet au niveau départemental avec les services de l'Etat, : Préfecture, Sous-Préfecture, Direction du Travail, DGFiP, l'URSSAF, la Banque de France, les organismes consulaires et les collectivités locales. En outre, dans certains départements existent des agences de développement du Conseil Général, et désormais le Conseil Régional s'est imposé comme un acteur majeur de soutien auprès des entreprises en difficultés, présent au niveau départemental, notamment dans les réunions de table ronde pour les entreprises.

Les services de la DGFiP disposent de deux outils : le CODEFI et la Commission des Chefs de service financier (CCSF) :

- Le CODEFI, présidé par le Préfet, dont la DGFiP assure le pilotage, est une instance d'échanges, d'orientation, sur les dossiers d'entreprises en difficulté ;

- la CCSF est une instance beaucoup plus opérationnelle. C'est le Comité des financiers publics et sociaux et l'un des instruments concrets, entre les mains des services de l'Etat pour faire face aux difficultés conjoncturelles des entreprises lorsqu'elle n'ont plus d'interlocuteurs, mais aussi lorsque les banques se sont désengagées, lorsque les actionnaires ne répondent plus, lorsque l'entreprise est presque à bout de solutions.

Dans le cadre des mesures du Plan de relance de fin octobre 2008, le Président de la République s'est naturellement tourné vers les Préfets, les Directeurs de la Banque de France et les TPG, pour mettre en place ce volet de son plan d'action.

Comment les choses se passent-elles concrètement ? Deux objectifs sont fondamentaux au niveau territorial :

D'abord, vérifier l'effectivité des engagements des banques, du maintien, voire du développement, des encours de crédit. L'Etat a fait un gros effort, s'est engagé pour soutenir le monde bancaire, avec une obligation de résultats concrets. Au niveau territorial, les services de l'Etat ont pour mission, avec ceux la Banque de France, de vérifier la réalité de ces engagements ;

Ensuite, accompagner et soutenir les entreprises par un dispositif de dialogue, d'échanges, d'interlocuteurs, de recherche de solution : faire en sorte qu'aucune entreprise, qu'aucun professionnel face à la crise, ne se retrouve seul, sans interlocuteur, sans accompagnement, sans écoute.



Les services s'organisent en trois phases : la détection, l'orientation et puis le traitement des dossiers.

Première phase : la détection. Les dossiers arrivent par des canaux divers et variés. Les entreprises s'adressent soit directement aux services (Préfectures, Trésoreries générales, Banque de France) soit par l'intermédiaire de leurs partenaires habituels (les chambres consulaires, les organismes professionnels, les syndicats professionnels). L'un des intérêts du dispositif mis en place par les pouvoirs publics réside en la multiplicité des points d'entrée. Les organismes consulaires et la Chambre de Commerce et d'Industrie ont servi à la fois de relais des demandes d'entreprises mais aussi de filtres pour bien sérier ces demandes et éviter de submerger les services.



Seconde phase : l'orientation. Par exemple, dans l'Oise, tous les partenaires se réunissent à la Préfecture tous les lundis après-midi. Cette réunion se déroule en deux temps :

D'abord une réunion générale, au cours de laquelle aucun dossier, aucun nom d'entreprise n'est cité. Y participent les services compétents de l'Etat, la Banque de France, OSEO (l'Agence publique de financement des PME), les représentants des entreprises, les organismes consulaires, les syndicats professionnels et le représentant du monde bancaire. Ces réunions ont d'ailleurs permis de mieux connaître le monde bancaire et son maillage territorial, et de nouer des relations de travail tout à fait fructueuses. Au cours de cette première partie de réunion, la pédagogie est privilégiée pour expliquer les mesures.

Ensuite, les participants procèdent à un échange croisé sur la situation du département : communication des statistiques de chacun, tour de table et échanges de vue avec l'ensemble des parties prenantes sur la gestion de la crise dans le département ;

En deuxième partie, une cellule opérationnelle, présidée par le TPG, avec la Banque de France, OSEO et un représentant de la Préfecture, passe en revue tous les dossiers, sur la base de tableaux de situation qui sont tenus par la Banque de France. Le point de tous les dossiers est fait. La situation d'OSEO dans l'octroi des garanties est examinée, celle de la Banque de France dans ses négociations avec les banques aussi, puis, les nouveaux dossiers sont abordés.

Enfin, il existe une excellente coordination entre les services de l'ex-Direction générale des impôts (DGI) et ceux de l'ex-Direction générale de la comptabilité publique (DGCP).

La fusion des deux réseaux DGI et DGCP a des conséquences pratiques importantes qui améliorent l'efficacité globale de la DGFiP, notamment l'unification d'interlocuteur pour les entreprises avec le transfert du recouvrement de la taxe professionnelle mais aussi le traitement des dossiers des entrepreneurs individuels grâce à la proximité entre le Service des impôts des entreprises et celui des particuliers.

Enfin, s'agissant du **bilan des mesures fiscales venues en soutien des entreprises face à la crise financière et ses conséquences**, le Chef de la Cellule fiscale du Cabinet de M. Eric Woerth a dressé un bilan à la date du 15 mai :

Pour permettre le redémarrage du financement de l'économie par le monde bancaire et soutenir les banques, deux moyens prévus par la loi ont été principalement utilisés :

- Les remboursements anticipés de nombreuses sommes, dues seulement à terme aux entreprises, mais qui ont été rendues immédiatement remboursables : ce sont les crédits d'impôts recherche, le carry back, les acomptes et puis la mensualisation du remboursement de la TVA. Neuf milliards ont été réinjectés dans l'économie. Il y a actuellement 11 milliards de demandes : 2 milliards de TVA, 9 milliards d'impôt sur les sociétés (IS). 7 milliards d'IS ont déjà été remboursés dans des délais très rapides. Il est crucial d'anticiper les créances. L'importance de cette somme montre clairement l'apport de la DGFiP à l'économie dans son ensemble et surtout aux PME. Un effort identique est fait en matière d'URSSAF car Monsieur Woerth gère l'ensemble des dispositifs d'aide aux entreprises, tant du côté des cotisations sociales que des cotisations fiscales.

Par ailleurs, chaque mois, depuis le début de l'année, les plans de règlement (le second volet de l'aide fiscale) ont été multipliés par plus de trois. Plus de 5 000 plans de règlement par mois ont été accordés en janvier – février – mars, dont 11 000 rien qu'en janvier-février, alors que la moyenne en année normale se situait aux alentours de 1 500. L'effort a donc été multiplié par 3-4, dans des délais beaucoup plus courts. Au niveau de l'URSSAF, le nombre de plans de règlement a doublé sur la même période et rejoint les niveaux de la DGFIP.

Les administrations mobilisées ont donc accompli un effort conséquent. Et je me permets de prendre la parole au nom du Ministre pour vous remercier de votre soutien à l'économie française. Votre action commence à porter ses fruits et peut être constatée de visu dans la réalité du tissu industriel de chacun de nos départements.

L'effort de la DGFIP, depuis le début de l'année, a été remarquable et je ne peux que vous encourager à continuer.

La médiation judiciaire, la médiation de l'Autorité des marchés financiers et la Médiation du Net.

La médiation judiciaire connaît de nouveaux développements sous l'impulsion de M. Jean-Claude Magendie, Premier président de la Cour d'appel de Paris.

La médiation judiciaire est une forme particulière de médiation. Au regard de l'état des lieux dressé dans le ressort de la Cour d'appel de Paris, la tâche est immense pour faire en sorte que la médiation judiciaire devienne un mode habituel de règlement des conflits.

Quelles ont été les préconisations du groupe de travail présidé par M. Magendie pour développer la médiation judiciaire et la rendre plus pérenne ?

Le groupe s'est attaché, d'abord, à « bien nommer pour bien faire » : savoir ce qu'est la médiation et ce qu'est une conciliation. La distinction n'est pas aisée à faire. La médiation est un processus (ce n'est pas une procédure, on parle de procédure dans le cadre du procès), au cours duquel, le médiateur judiciaire ne prend pas position. Il est là pour aider les parties à trouver une solution la meilleure possible pour les deux parties. Il y a médiation judiciaire lorsqu'en cours de procès, un juge ou l'une des parties propose de régler le litige par voie de médiation.

Il existe aussi un lien avec la médiation conventionnelle. En cas d'accord, les parties peuvent se tourner vers le juge et lui demander d'homologuer l'accord pour lui conférer force exécutoire, ce qui lui donne une force exécutoire identique à celle d'une décision de justice.





Le groupe de travail de M. Magendie a aussi examiné l'éthique, la déontologie et la formation des médiateurs, celle-ci étant primordiale.. Un médiateur bien formé est un médiateur compétent. Et, de cette compétence du médiateur découle directement la confiance des parties en sa capacité de conduire une médiation et de faire parvenir les parties à un accord. Aux deux « C » de la compétence et de la confiance, il convient d'ajouter le troisième « C », celui de la confidentialité.

S'agissant de la confiance, une étude réalisée aux Etats-Unis a démontré que le succès des médiations repose principalement sur la confiance dans le médiateur. La confiance permet de mettre en place un accord.

La confidentialité est fondamentale. Sans confidentialité, il ne peut pas y avoir de médiation. On ne peut ni l'oublier, ni la minorer, quel qu'en soit le motif, aussi louable soit-il, sauf application des dispositions légales notamment en matière pénale. Tous les textes fondateurs de la médiation posent de façon incontournable et inconditionnelle le principe de la confidentialité : le Code de procédure civile, la loi de 1995 qui définit la médiation judiciaire, la directive européenne du 21 mai 2008 et le Code de conduite européen des médiateurs.

Compétence, confiance et confidentialité sont les pierres fondatrices de la médiation. Sans ces trois « C », il n'y a pas de médiation possible.

Cette formation des médiateurs doit intervenir très en amont, dès le recrutement des auditeurs de justice à l'Ecole Nationale de la Magistrature. Il conviendra de sensibiliser et former les magistrats, les avocats et les greffiers (ne pas oublier les greffiers). Une formation continue est en train d'être mise en place à l'ENM. La formation initiale bordelaise a inclus un module sur ce mode de règlement des litiges à destination des magistrats prescripteurs.

Le rapport Magendie a élaboré également des lignes directrices pour l'implantation de la médiation au sein des juridictions. Partant du constat que le développement de la médiation pouvait évoluer de façon variable en fonction de la sensibilité des magistrats, le groupe de travail a fait des préconisations pour rendre le processus de médiation beaucoup plus pérenne. Le rapport Magendie propose la nomination de magistrats référents et, dans les juridictions plus importantes, l'institution d'unités de médiation, et par ailleurs la création d'une Commission de médiation. A Paris, cette Commission a été installée le 16 mars 2009 et quatre sous-groupes de travail ont été crées : dans le domaine commercial et économique, dans le domaine civil « pur » (c'est à dire sans contentieux social, commercial et familial), dans le domaine social et dans le domaine familial. Ces sous-groupes ont pour mission de proposer des dispositifs concrets, chacun dans leur domaine, concernant la mise en œuvre des mesures de médiation au sein des juridictions.





Actuellement à la Cour d'appel de Paris, sont mises en place des unités de médiation. Antérieurement, des pôles avaient été créés au sein de la Cour, c'est à dire que les différentes Chambres ont été réunies en fonction de la nature du contentieux : les Chambres civiles, commerciales, sociales, familiales, pénales… Au sein de ces pôles, sauf celui consacré au pénal, les unités de médiation sont en cours de création. Mais, pour les mettre en oeuvre, il faut des locaux et des moyens car elles devront assumer la phase de pré-médiation : faire d'abord le tri des affaires, pour déterminer les affaires susceptibles de médiation afin de pouvoir les proposer en vue d'un règlement amiable. Ensuite, il sera nécessaire d'envoyer des courriers, des courriels et avoir des entretiens téléphoniques.

L'instauration de ces unités de médiation a vocation à décharger les magistrats de ce travail préparatoire afin qu'ils puissent se concentrer uniquement sur la procédure en cours. Cela permettrait à terme de « moins juger, pour mieux juger ». La qualité de la justice s'en trouvera améliorée. Il s'agit là d'un critère qualitatif et non quantitatif. La médiation n'a pas pour objectif de désengorger les juridictions. C'est uniquement une alternative donnée aux parties de régler différemment leur conflit. La notion de conflit est plus vaste que celle concernant le litige dès lors qu'elle inclut notamment la gestion des émotions (et plus particulièrement en matière familiale ou sociale) ; gestion qui est forcément plus limitée dans le cadre de l'audience dans la mesure où le juge ne peut entrer dans le domaine des affects. Or, la médiation peut aborder cette dimension.

En outre, ces unités de médiation devront avoir un personnel formé à l'accueil des parties, candidats à la médiation pour aider les justiciables à surmonter leur réticences ainsi que le syndrome de l'aveu de faiblesse.

Le syndrome de l'aveu de faiblesse concerne à la fois les parties et les avocats. Les parties peuvent penser que leur demande de recourir à la médiation pourrait laisser supposer que leur cause n'est pas bonne et qu'elle n'a aucune chance d'aboutir dans le cadre d'un procès. Pour leur part, certains avocats considèrent que proposer la médiation à leur client constitue un aveu d'impuissance et d'absence de moyens juridiques pour défendre la cause de ce client. Quant au magistrat, il veut éviter tout déni de justice et se considère dans son rôle de juge, à savoir celui de trancher le litige. Comment débloquer une telle situation ? C'est possible en informant les parties et en sensibilisant par des sessions de formation les avocats et les magistrats. A nouveau, est posée la question de la formation des médiateurs. Comment les choisir et sur la base de quels critères ? Faut-il ou non établir des listes de médiateurs ?

L'un des critères de choix sera la formation suivie par les médiateurs et surtout leur expérience. Le médiateur n'a pas besoin d'être un expert. Il est là pour écouter et pour faire émerger des solutions et ce sont les parties, qui, connaissant très bien leur domaine, savent trouver les meilleurs solutions. Cela dit, un pré-requis indispensable est de posséder des connaissances juridiques de base pour savoir mettre en place de bons accords de médiation. Si le médiateur est amené à intervenir dans un domaine juridique ou technique particulièrement pointu, il peut toujours demander à pouvoir s'adjoindre un expert.



Deux préconisations du rapport Magendie portent sur les incidences financières en lien avec la médiation :

- l'octroi d'unités de valeur supplémentaires en matière d'aide judiciaire ;

- le renforcement des dépens ;

- la possibilité de souscrire des assurances défense-recours prenant en compte la médiation, mais aussi

- une TVA réduite à 5,50 % sur les honoraires et émoluments des conseils, sur la rémunération des médiateurs.

Par ailleurs, le rapport Magendie propose d'étendre l'injonction de rencontrer un médiateur. Après avoir sélectionné les dossiers susceptibles d'être réglés par la voie de la médiation, le juge pourrait faire venir un médiateur à l'audience et inviter fermement les parties à s'informer sur la médiation auprès de ce dernier. L'invitation serait non-optionnelle. En revanche, le recours à la médiation resterait volontaire pour les parties. Il s'agit là d'un levier important pour promouvoir la médiation et améliorer la qualité de la justice.



La médiation de l'Autorité des marchés financiers (AMF).

La médiation à l'Autorité des marchés financiers (AMF) est une mission légale et ancienne. L'AMF résulte de la fusion de deux organismes : le Conseil des marchés financiers et la Commission des opérations de Bourse. Il existait déjà à la COB un Médiateur depuis 1997, mais c'est la loi de sécurité financière de 2003 qui, en créant l'AMF, a consacré cette mission de médiation.

Le Code monétaire et financier contient les dispositions du fondement légal de cette mission qui comporte deux grands domaines d'intervention :

- Une première mission est la consultation. L'AMF reçoit des réclamations de tout intéressé sur tous ses domaines de compétence, et le service de la médiation y répond ;

- La seconde mission est la médiation proprement dite, à savoir la résolution amiable des litiges entre un client et un prestataire de services d'investissement ou un émetteur, notamment pour des affaires d'informations financières dans ce dernier cas.

- L'AMF n'est pas compétente en matière fiscale, en matière purement bancaire (tout ce qui concerne le fonctionnement du compte et le crédit par exemple) et en matière d'assurance, même pour les contrats d'assurance-vie en unités de compte. Toutes les demandes relatives à ces matières sont respectivement adressées à la Direction de la Législation Fiscale, à la Banque de France ou à l'Autorité de Contrôle des Assurances et des Mutuelles et au Médiateur de la Fédération française des sociétés d'assurances.

La saisine du Médiateur de l'AMF suspend la prescription. Il s'agit d'une disposition récente qui résulte de la transposition de la directive sur les marchés d'instruments financiers. Cette directive européenne préconise, en son article 53, le développement des modes de résolution amiable des litiges en matière financière. Instaurer la suspension de la prescription est un des moyens de développer le recours à la médiation en matière financière.

Dans son champ de compétences, la médiation de l'AMF s'articule avec la médiation bancaire.





L'AMF n'intervient pas en recours après une médiation bancaire mais à un autre niveau, celui du régulateur avec une vision plus large des problématiques et surtout à un autre moment. Par exemple, les investisseurs qui saisissent la médiation de l'AMF peuvent lui produire des documents complémentaires que n'ont pas eus les médiateurs bancaires. La médiation de l'AMF peut compléter, sous cet angle, la médiation bancaire intervenue en amont.

Les médiations de l'AMF, des banques et de l'assurance s'inscrivent aussi dans le cadre européen puisque tous font parti d'un réseau de Médiateurs financiers européens appelé FIN-NET qui permet de suivre les travaux communautaires et de participer à l'impulsion européenne pour le développement des processus alternatifs de règlement des litiges. En 2009, les membres du réseau FIN-NET ont participé à la consultation sur les modes alternatifs de règlement des litiges et au Livre vert sur les recours collectifs, entendus au sens de recours judiciaires, procéduraux, mais également au sens de recours amiables dont la médiation.

La médiation de l'AMF intervient suivant les principes d'une Charte qui reprend les principes de la recommandation européenne de 1998. L'intervention n'est possible qu'en l'absence de procédure engagée. En effet, l'AMF ayant un pouvoir de contrôle et de sanction, la médiation ne peut porter sur les mêmes faits qu'une enquête de l'AMF en cours.

Pour pouvoir enager une médiation, le demandeur doit avoir effectué une démarche préalable de premier niveau auprès de l'établissement bancaire, démarche ayant fait l'objet d'un rejet total ou partiel. Il faut évidemment que les parties soient volontaires pour recourir à la médiation. Le délai de traitement est de trois mois à partir du moment où le dossier est complet. Le dossier est considéré comme complet lorsque les demandeurs de médiation, qui sont souvent des investisseurs individuels, ont fourni toutes les pièces nécessaires au traitement de leur dossier. L'AMF compte deux mois pour documenter pleinement un dossier. Ensuite, elle procède à son analyse d'un point de vue juridique mais aussi en équité et recueille l'avis des professionnels concernés.

La procédure repose sur le principe de la confidentialité, inscrit dans la Charte et qui est essentiel à l'efficacité de la médiation. Elle est confidentielle pour les parties mais également pour le Médiateur. C'est d'autant plus important que l'AMF a aussi une mission de contrôle et de sanction. Il est totalement exclu de transmettre un quelconque élément de dossier de médiation à d'autres services de l'AMF. Cette confidentialité va au-delà de la fin du processus de médiation puisque si la médiation échoue, et si l'une des parties va devant les tribunaux, elle ne peut pas utiliser son dossier de médiation dans la procédure judiciaire afin de préserver l'autonomie de chacune des procédures.

La médiation de l'AMF répond aussi au principe de transparence puisque le rapport du Médiateur fait l'objet d'une diffusion publique.

La médiation de l'AMF fait face à des demandes nombreuses. Pour l'année 2008, 2 300 dossiers ont été reçus : 65% constituent des questions, des consultations et 35% des médiations. Comment saisir la médiation de l'AMF ? Par courrier postal, par formulaire électronique sur le site de l'AMF, rubrique Médiateur.

Il existe aussi une permanence téléphonique deux fois par semaine qui permet de répondre aux questions les plus simples et également aux personnes qui ont saisi le Médiateur de suivre l'évolution de leur dossier. Et sur l'ensemble de ces dossiers, la médiation de l'AMF est attachée à garder des délais efficaces de traitement, puisque les demandes tant en consultation qu'en médiation sont urgentes : 78% des consultations sont traitées dans le mois de la réception de la lettre, et 70 % des médiations dans un délai maximum de six mois. La mesure de satisfaction atteint 64%.



Quelle est la typologie des demandes adressées à la médiature de l'AMF ?

Les consultations portent à la fois sur des problématiques récurrentes relatives aux marchés financiers mais également sur des questions liées à l'actualité des marchés. Par exemple, en 2009, de nombreuses questions ont concerné les effets de la crise financière, la sécurité des avoirs, la composition des actifs, également les anomalies de marché, les dénonciations de pratiques irrégulières (c'est à dire qu'en consultation, les investisseurs ont le réflexe de demander si telle sollicitation dont ils ont fait l'objet, émane d'une entreprise qui a bien les agréments nécessaires, si le produit qui leur est proposé est bien autorisé à la commercialisation en France). Il peut y avoir aussi des consultations d'investisseurs sur les suspensions de cotations ou d'autres dysfonctionnements habituels lorsque l'on passe des ordres.

Par ce biais, l'AMF peut détecter des comportements indélicats d'opérateurs ou des pratiques irrégulières, répréhensibles pénalement, qui sont transmises au Parquet lorsqu'il y a, par exemple, exercice illégal de service d'investissement sans agrément. L'AMF procède aussi à des alertes publiques par voie de presse : « L'AMF met en garde le public contre tel ou tel agissement de telle ou telle société ». Cela émane directement de la médiation.

S'agissant des demandes de médiation, la problématique essentielle est celle de la commercialisation des produits financiers et principalement des fonds à formule. Cela représente 90 % des dossiers de médiation. Les investisseurs écrivent pour signaler qu'ils ont souscrit un produit sans en connaître véritablement la spécificité. Ils se plaignent d'un défaut d'information et de conseil de la part de leur établissement financier et demandent une résolution amiable du litige. Dans ce cadre de commercialisation de produits financiers, la médiation de l'AMF peut être collective : tout en conservant un traitement individualisé des demandes, le service de médiation de l'AMF peut résoudre de manière amiable un grand nombre de cas portant sur une même problématique.



Quel bilan peut-on dresser de la médiation à l'AMF ?

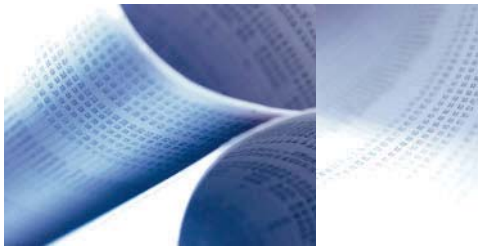
Ce processus de médiation constitue un succès tout autant pour les investisseurs que pour les professionnels. Il permet non seulement la résolution de litiges, mais également leur prévention, par un dialogue et une explication des règles dans un climat apaisé et confidentiel.

Au-delà des dossiers particuliers résolus, l'efficacité de la médiation de l'AMF repose sur sa capacité à préconiser des réformes et une amélioration des pratiques très rapide. C'est un atout important de son action, c'est à dire qu'à la suite d'un dossier, le service de la médiation peut dire à tel ou tel établissement d'améliorer ses pratiques. Les établissements l'acceptent et la mise en œuvre est immédiate.

Un autre élément reconnu de l'efficacité de la médiation de l'AMF réside en sa capacité d'obtenir une indemnisation rapide des victimes, des investisseurs et surtout d'assurer le maintien des relations d'affaires. Pour un établissement financier, il est moins important de gagner un procès que de garder ses clients.

C'est un avantage de la procédure en matière financière compte tenu du montant des litiges. Nombreux sont les litiges de faible enjeu financier mais d'une échelle large. Sur ces nombreux « petits litiges », la procédure judiciaire serait dissuasive en termes de frais et de temps. Des progrès restent toutefois à accomplir.

La transposition de la directive européenne du 21 mai 2008 sur la médiation en matière civile et commerciale doit permettre de clarifier un certain nombre d'éléments sur la compétence des médiateurs, leur formation, le respect de la confidentialité, de manière à ce que la médiation puisse pleinement jouer son rôle et, dans certains cas, être une véritable alternative aux procédures judiciaires, notamment aux procédures collectives.



La journée du 15 mai 2009 s'est achevée avec **la Médiatrice du Net**, qui propose un processus de médiation entièrement en ligne parfaitement en phase avec le développement croissant des usages de l'Internet.

C'est une médiation que l'on peut considérer comme originale puisqu'elle met en œuvre des outils électroniques. Toutefois, dans ses fondements, elle est tout à fait classique et conforme aux principes de la médiation judiciaire et conventionnelle. Elle obéit aussi aux préconisations de l'avis du Conseil national de la consommation du 27 mars 2007 qui a fixé un certain nombre de règles en matière d'examen de dossiers, notamment l'obligation pour les demandeurs de médiation d'avoir procédé à une démarche préalable avant de se tourner vers le médiateur, dès lors que cette démarche préalable n'aurait pas abouti.

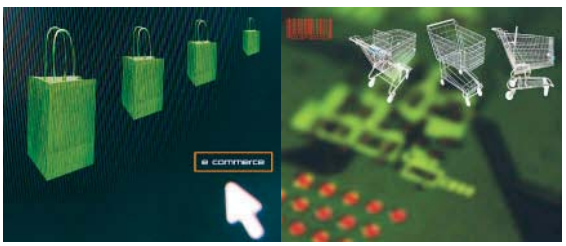


Le Forum des droits sur Internet est un organisme qui a été mis en place par les pouvoirs publics en 2001 pour gérer spécifiquement les questions de droit et de société liées à l'Internet. En 2003, le Forum a souhaité réfléchir sur les modes alternatifs de règlements des différends, à la suite du Livre vert de la Commission européenne sur ces mêmes modes et en vue de la préparation de la directive européenne du 21 mai 2008 relative à la médiation en matière civile et commerciale. Après un rapprochement avec la Chancellerie pour connaître les sujets relatifs au lien Justice – Internet, le Forum a décidé d'ouvrir, à titre expérimental dans un premier temps, un service de médiation en ligne à destination du grand public pour les personnes ayant des litiges avec Internet. Cette expérimentation ayant été un très grand succès, la plate-forme de médiation a été ouverte plus largement en septembre 2004, de façon gratuite pour le public.

Quel est le champ de compétences de la médiation du Net ? La médiation ne gère pas les litiges dits « B to B » (business to business) entre entreprises. Son champ de compétences recouvre essentiellement quatre grandes catégories de litiges où au moins un particulier est partie prenante :

- Les litiges entre une entreprise et un consommateur. La Médiatrice du Net gère à la fois les litiges nationaux, européens et internationaux puisque Internet n'a pas de frontières et que le commerce électronique est mondial. Le service de médiation a été retenu comme point de contact pour le commerce électronique par les autorités communautaires. Ainsi, chaque fois qu'un consommateur d'un pays membre de l'Union a un litige avec une société française établie en France, il est orienté vers Médiateur du Net, notamment par le Centre européen des consommateurs de Strasbourg-Kehl. On observe d'ailleurs une augmentation assez significative du nombre de litiges dans le marché intérieur européen (6% des litiges en 2009 contre 4% en 2008).

L'ensemble des litiges entre une entreprise et un consommateur représente 95% de l'activité de la Médiatrice du Net. Il s'agit essentiellement de litiges de la vie courante liés à l'achat en ligne et à la fourniture d'accès Internet.



- Les litiges nés sur les plates-formes de mise en relation entre acheteurs et vendeurs particuliers ou professionnels constituent la deuxième catégorie des cas traités.

- Viennent ensuite les litiges relatifs aux noms de domaines en point fr. Il s'agit d'un nouveau type de litige. En effet, depuis l'ouverture du point fr aux particuliers, un certain nombre de litiges sont apparus, notamment des particuliers qui souhaitent déposer leur nom de famille suivi du point fr, comme « dupont.fr » par exemple. Or, il existe de nombreux « Dupont » en France. La question est donc de savoir quel Dupont a le plus de légitimité à voir son nom déposé comme nom de domaine.

- Enfin, le service gère les litiges hors liens commerciaux. Il s'agit des litiges relatifs à d'éventuelles atteintes à la vie privée. Vous pouvez découvrir que des propos sur vous sont tenus sur des Blogs et vous souhaitez voir ces propos disparaître. Une action en médiation peut être ainsi engagée.



Depuis sa création en septembre 2004, la Médiatrice du Net a reçu 20 000 demandes et a traité près de 10 000 cas. Le taux de recevabilité s'établit à un sur deux. En effet, la Médiatrice du Net est extrêmement sensible à la précision du cas qui lui est présenté et l'outil électronique, de par sa conception, permet d'opérer un premier filtrage automatique pour s'assurer qu'il entre bien dans le champ de compétence du service. Chaque dossier passant le premier filtre est ensuite étudié très attentivement en recevabilité, notamment pour s'assurer que toutes les pièces permettent de conduire la médiation ont été déposées sur la plate-forme.

Le taux de résolution des litiges est supérieur à 87%. Il est aussi élevé car le filtrage électronique des demandes permet de mieux travailler sur les dossiers recevables en médiation et de se concentrer sur le cœur de métier, à savoir mettre les personnes en confiance et parvenir à une solution acceptable par les deux parties en différend.

La durée de traitement des dossiers est inférieure à trois mois. Cette moyenne n'est pas vraiment révélatrice car certains dossiers peuvent être réglés avec l'outil électronique en quelques jours, voire même en quelques heures. D'autres dossiers, par contre, notamment avec l'étranger, peuvent nécessiter plus de temps (77 jours en moyenne).

La Médiatrice du Net présente le Front office de la plate-forme de médiation, c'est à dire l'interface sur laquelle les personnes qui souhaitent déposer leur dossier arrivent. Il existe une colonne centrale sur laquelle figurent la Charte de déontologie et ses principes (notamment la confidentialité, l'indépendance et l'impartialité du Médiateur) ainsi que le règlement de médiation. Les internautes doivent valider leur lecture de ce règlement avant de poursuivre le dépôt de leur dossier. Le Médiateur met également en avant la manière dont le processus de médiation en ligne va s'opérer. Si la personne souhaite poursuivre le dépôt d'un dossier, elle va cliquer dans un petit carré supérieur de la colonne de droite, qui va lui donner accès à un formulaire. Ce formulaire est très précis et se complète en 5 étapes. Ce processus prend environ une demi-heure. C'est une étape cruciale pour disposer des éléments principaux du dossier. On ne saisit pas le Médiateur du Net, par un simple clic, avec un message décrivant le dossier. Le demandeur doit s'engager dans une démarche guidée très précise où il lui est demandé notamment de préciser ses attentes.

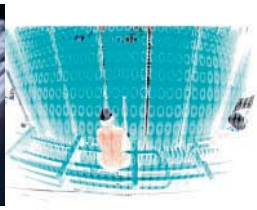
Celles-ci sont, en effet, la colonne vertébrale de la médiation qui va être enclenchée. Les demandeurs doivent donc bien connaître leur dossier et le préparer : c'est un élément fondamental de leur responsabilisation.

Pour les personnes ayant déjà un dossier chez la Médiatrice du Net et souhaitant connaître l'état d'avancement de leur dossier, ils n'ont plus qu'à entrer leur adresse électronique et leur mot de passe. Ils arrivent alors sur leur compte, comprenant leur agenda personnel, les espaces de dialogue avec un espace de dialogue à trois (les deux parties et le médiateur), et l'espace de dialogue bilatéral (une partie avec le médiateur).

Le traitement des dossiers par l'équipe de la Médiatrice du Net se fait à partir d'un Back office qui est l'outil intelligent du dispositif et qui permet de recenser l'ensemble des dossiers. Il y a 2 000 à 3 000 cas référencés. Les autres sont anonymisés puis détruits conformément aux dispositions de la loi Informatique et Liberté. C'est à partir de ce Back office que l'équipe va disposer de la vision d'ensemble des dossiers permettant d'établir des statistiques globales et également d'une vision détaillée des dossiers puisqu'il est possible de cliquer sur chaque affaire et d'arriver à une fiche extrêmement détaillée de celle-ci. C'est à partir de cette fiche que le dialogue avec les parties est établi. L'interface est intelligente - elle est bien plus qu'une simple base de données statique en permettant l'envoi de message d'alerte.

Quels sont les apports de l'Online dispute resolution (ODR) ? Cet acronyme anglais - ODR - signifie mode de règlement des litiges en ligne. Il est très usité de par le monde et rencontre un franc succès.





Quel est donc, plus particulièrement, le bilan de la Médiatrice du Net après quatre années d'activités ?

Premier constat : les outils d'Internet sont particulièrement bien adaptés au traitement des différends nés en ligne. L'outil électronique serait même adapté à d'autres types de différends que ceux liés à l'Internet (artisanat, conflits familiaux au sein d'un couple binational...). C'est une interface quasi-universelle dont l'accès est facile et rapide, tant pour le Médiateur que pour les parties. L'accès à son dossier est permanent, à tout moment et en tout lieu.

Ce type d'outil facilite, par ailleurs, pour le médiateur et son équipe, le télétravail. Le coût de fonctionnement d'un tel dispositif peut être ainsi mieux maîtrisé. A cet égard, une délégation allemande est venue au Forum et réfléchit actuellement à la mise en place outre-Rhin d'un tel dispositif.



Second constat : les règles de sécurité sont maximales et impactent le fonctionnement de l'interface ainsi que le déroulement du processus de médiation car cette plate-forme de médiation contient énormément de données personnelles. C'est l'une des raisons pour lesquelles les demandeurs et les parties opposées (i. e. dans la majorité des cas, les entreprises), sont très encadrées et guidées dans le processus de médiation.

En cas de nécessité, les membres de l'équipe de la Médiatrice du Net peuvent entrer en contact téléphonique avec les parties, voire recevoir et envoyer des documents par voie postale et par télécopie. Les autres vecteurs de communication sont aussi utilisés et optimisés au service de l'ODR. Récemment, le scan a été développé pour mettre des pièces de dossiers (avis de réception de colis notamment) sur la plate-forme.

Voici un exemple de dossier qui peut être réglé de façon simple et très rapide. Une personne est en litige avec un opérateur de communications électroniques au sujet du renvoi d'une « box ». Le consommateur dit avoir renvoyé sa « box » et l'opérateur demande la preuve de cet envoi. Le consommateur peut faxer le document de renvoi et le faire mettre dans son dossier en ligne. La Médiatrice va voir cette pièce. L'opérateur, qui est également connecté puisqu'il dispose d'un mot de passe et d'un accès au dossier le concernant, va également voir cette pièce. A partir du moment où il voit cette preuve, l'opérateur va concourir à la résolution amiable du dossier puisqu'il va constater un défaut de réception de ses services. La pièce lui a permis donc de déceler un dysfonctionnement interne et d'y remédier. C'est un système gagnant-gagnant : le consommateur est satisfait d'avoir réglé son problème dans un délai raisonnable et le professionnel d'avoir évité une éventuelle action plus lourde à son encontre en améliorant ses « process ».



Troisième constat : l'outil électronique permet un gain de temps considérable et réunit une masse d'information fort utile. Toute l'information est centralisée et organisée pour le Médiateur. L'outil Back office permet de saisir le nom d'une partie, notamment d'une entreprise et de voir en un seul clic le nombre de dossiers qui a été traité ou qui est en cours de traitement avec cette entreprise. Les recherches thématiques et par mots-clé sont possibles, à la fois pour suivre l'évolution des grandes tendances (masse de dossiers, typologie des litiges) et pour entrer dans le détail de ceux-ci. Ces requêtes constituent un gain de temps et une mine d'information précieuse permettant d'établir des statistiques.



Quatrième constat : le choix d'une plate-forme de médiation en ligne est une solution productive puisqu'elle permet de réduire le coût de traitement des dossiers. L'équipe de la médiation se compose de trois personnes seulement. Chaque dossier est étudié au fond et le travail de médiation nécessite un dialogue précis avec les parties, ce qui peut s'avérer rapidement chronophage sans une centralisation électronique.

Enfin, les outils électroniques sont des outils collaboratifs qui responsabilisent les parties. Avant de lancer l'expérimentation en 2003, la Médiatrice du Net craignait que l'outil informatique conforte l'anonymat des personnes et que leur investissement

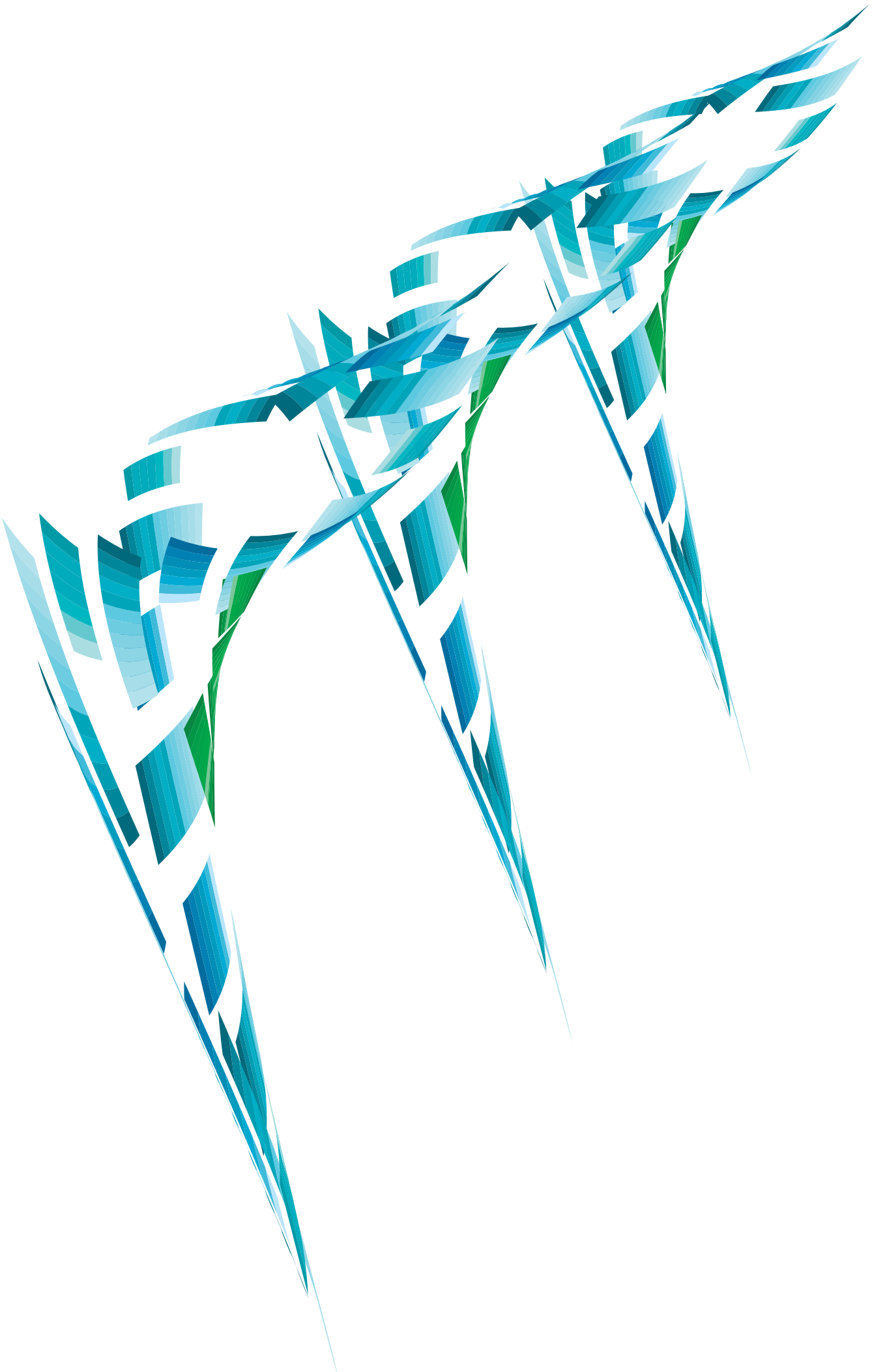
serait moindre dans le règlement du litige. Il s'est produit exactement le contraire. En médiation, le Médiateur se positionne entre les parties pour les aider à trouver une solution, mais ce sont les parties elles-mêmes qui vont faire l'essentiel du travail de proposition de sortie de leur problème.

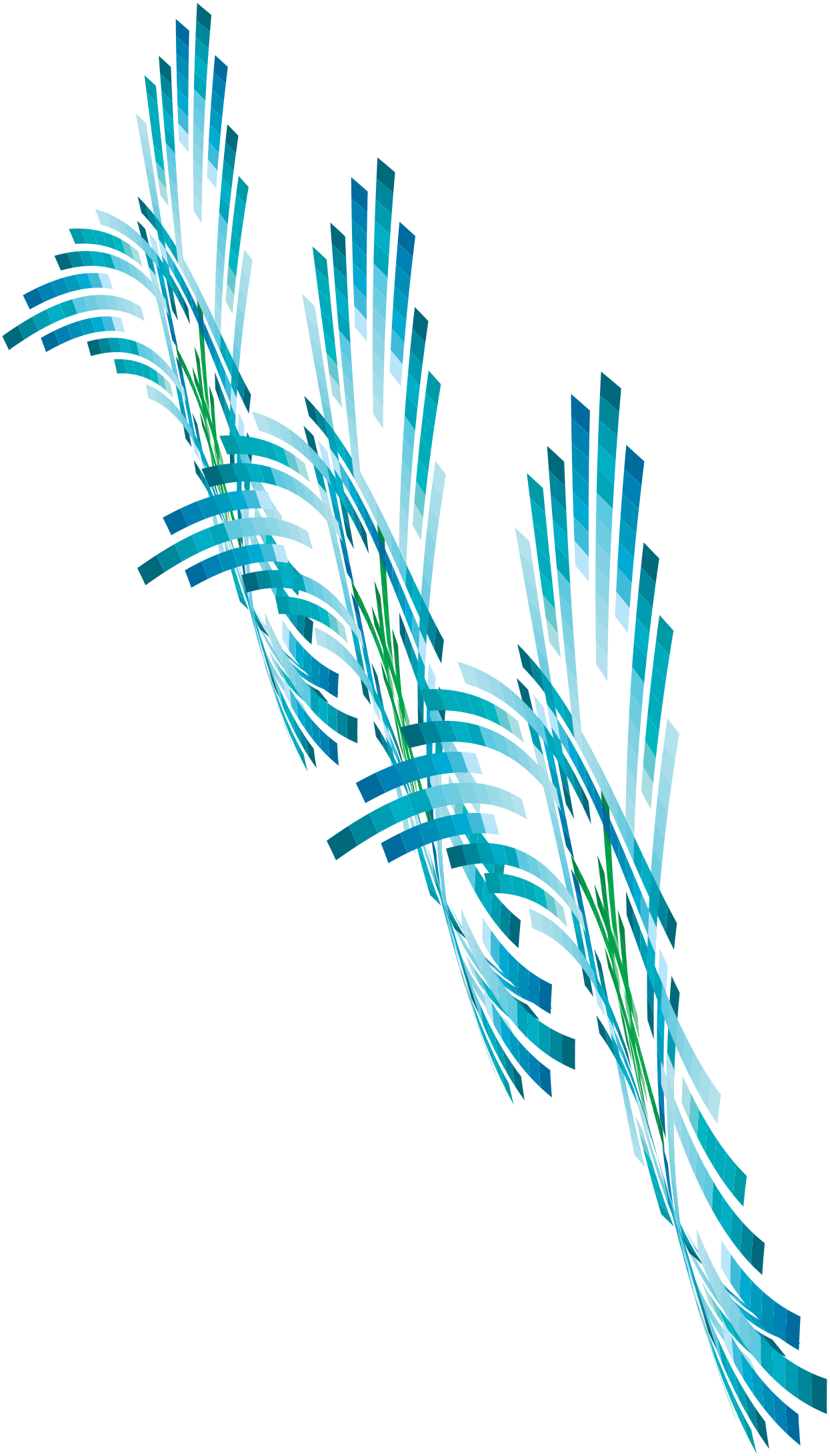
En cas de « silence » ou de risque de somnolence d'une des parties au-delà de quinze jours, la Médiatrice reprend contact et s'enquiert de la situation : qu'en est-il du dossier ? L'entreprise, qu'avez-vous fait et qu'entendez-vous faire ? Que répondez-vous ? La même démarche peut être engagée à l'égard du demandeur. Les délais sont ainsi étroitement surveillés et les intéressés peuvent recevoir de la Médiatrice un mail de relance, sous forme d'alerte, pour leur demander de se reconnecter à la plate-forme de médiation et de prendre connaissance des évolutions de leur dossier. L'outil informatique allège considérablement le travail de gestion.

Après quatre ans d'exercice et quelques présentations faites à l'étranger, la plate-forme de médiation et son modèle de traitement des dossiers ont séduit un certain nombre de pays membres de l'Union Européenne.

La Médiatrice du Net a été auditionnée par la Commission européenne en octobre 2008 sous la Présidence française dans le cadre du programme *e-justice* lancé par la Direction générale Justice Liberté Sécurité (anciennement JAI - Justice Affaires Intérieures) de la Commission européenne et fortement soutenu par la France sous sa Présidence au second semestre de l'année 2008. Le Ministère de l'économie et des finances belge va lancer, pour sa part, un appel d'offre européen de 500 000 euros pour déployer un ODR et souhaite que le Forum des Droits sur l'Internet l'accompagne dans l'expertise et le développement d'un tel outil.

Enfin, la Médiatrice du Net a conclu, le 7 avril dernier avec la Cour d'Appel de Paris, un Protocole d'accord pour permettre l'engagement de médiations au sein de sept tribunaux d'instance-pilotes du ressort de la Cour. Il s'agit de faire usage d'une méthode innovante pour la résolution des litiges de la vie courante liés à l'Internet dans le cadre judiciaire. Cette expérimentation portera sur cent cas à partir desquels un certain nombre de conclusions devront être tirées sur le comportement des parties en contact avec ce mode de résolution et l'adaptation de la justice face à celui-ci.
Pour de plus amples informations, le lecteur pourra se reporter au site du Forum des droits sur l'Internet à l'adresse : http://www.foruminternet.org/particuliers/mediation/.





Partie 6
ANNEXES

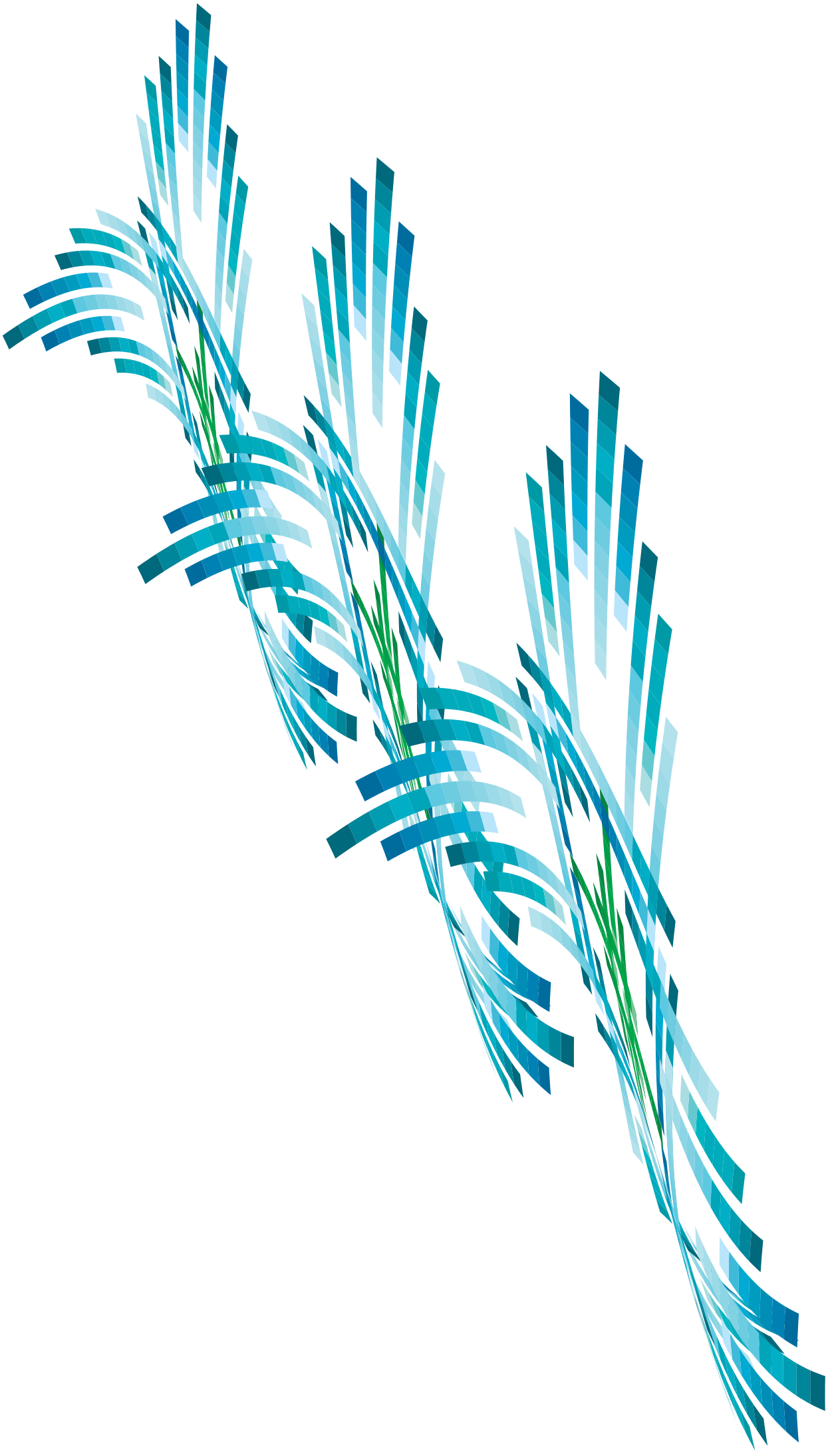
Organisation du Service du Médiateur

Organigrammes des Ministères

Décret instituant le Médiateur

Guide pratique de saisine du Médiateur

Charte des Médiateurs de Service public



Organisation du Service du Médiateur

Emmanuel CONSTANS
Médiateur

Dominique GOBY
Première Conseillère

Patrice BESANCON
Secrétaire général

Conseillers

Sabine MICHELAN

Pascale PEYRARD
(jusqu'au 31 octobre)

Stéphane UBERTI-SORIN
(depuis le 1er novembre)

Jacques DUMONT

Jean-Yves PIBOUIN

Stéphane BAUDIN

Secrétariat - Gestion - Archivage numérique

Annie HEGON

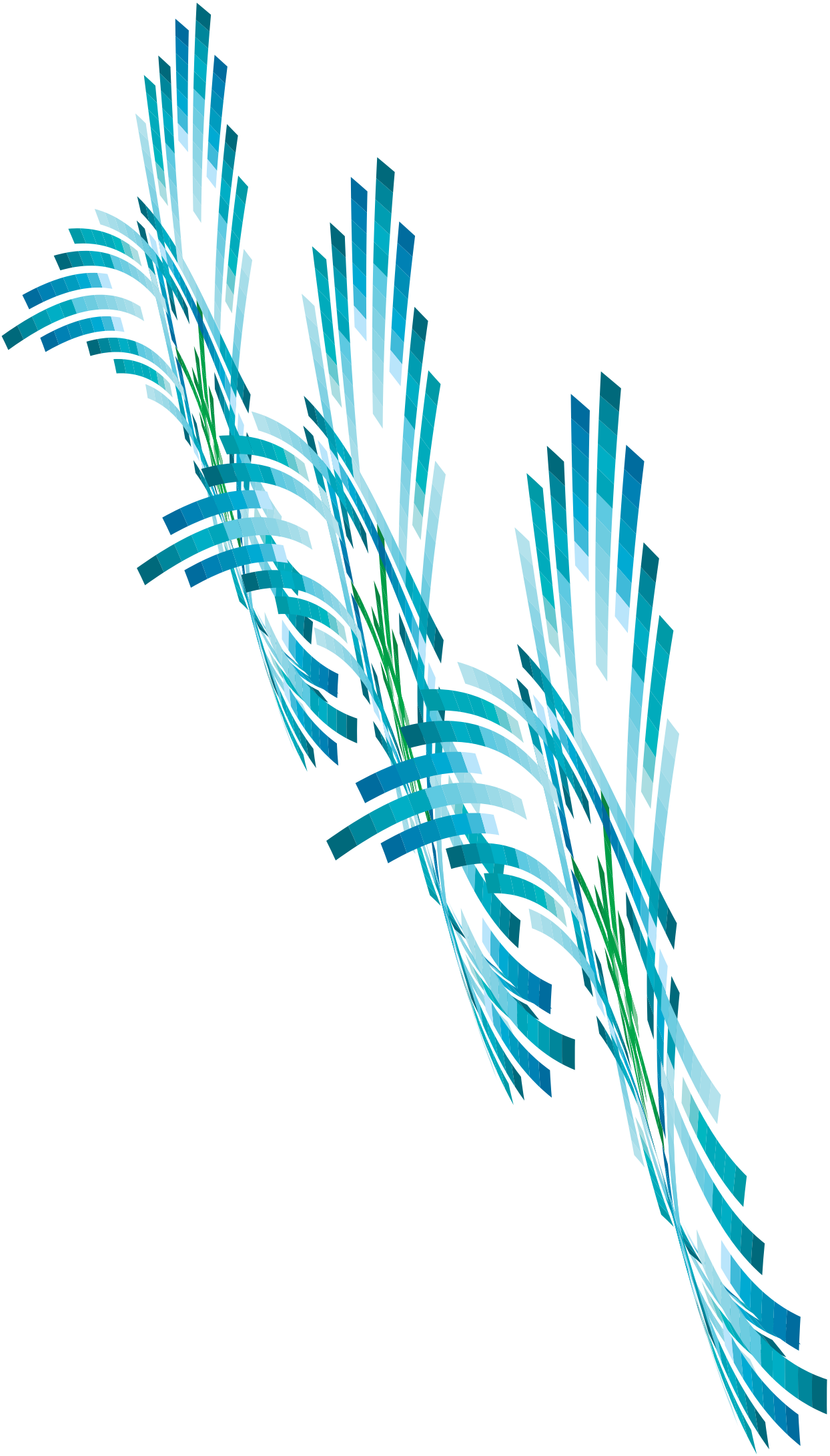
Hididja ISKOUNENE

Joëlle AMSELLEM

Muriel MARTINEZ

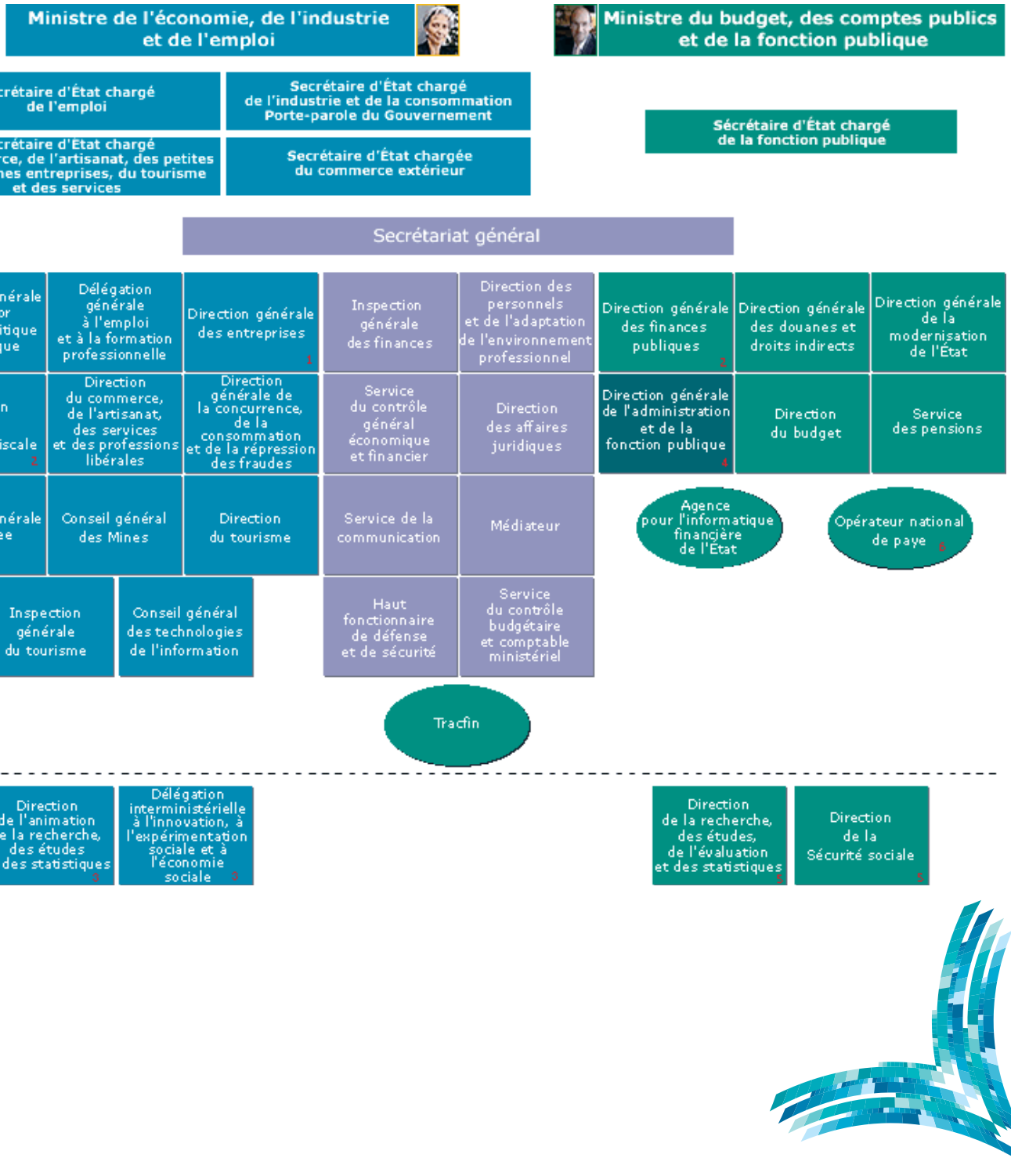
Sylvie CRETOIS

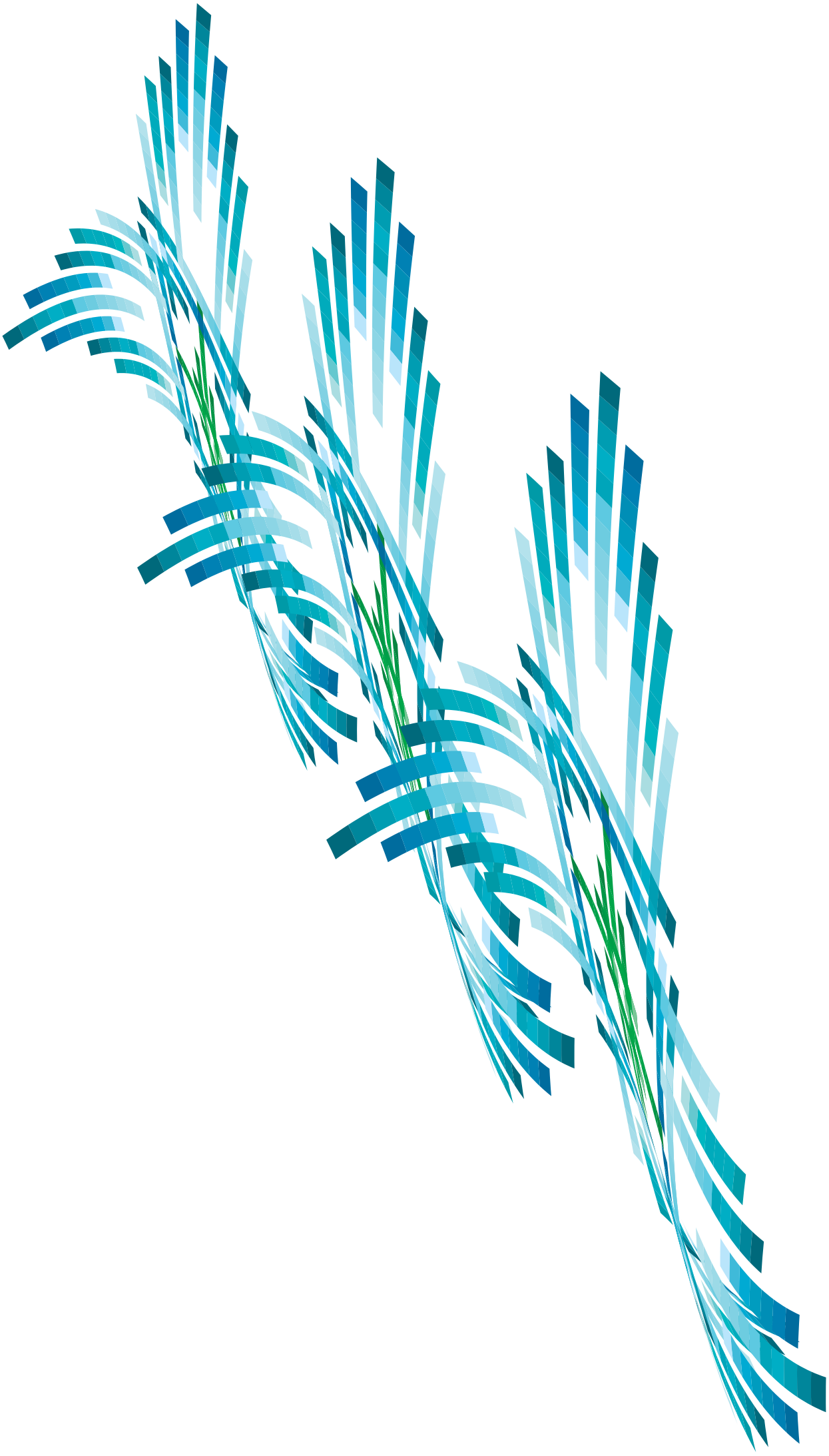




Organigrammes du Ministère de l'Economie, de l'Industrie et de l'Emploi et du Ministère du Budget, des Comptes publics, de la Fonction publique et de la Réforme de l'Etat.

(au 31 décembre 2009)





Décret n° 2002-612 du 26 avril 2002 instituant un médiateur du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

NOR : ECOP0200036D

Le Premier ministre,
Sur le rapport du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie,
Vu la loi n°73-6 du 3 janvier 1973 modifiée instituant un médiateur de la République ;
Vu le décret n°87-389 du 15 juin 1987 relatif à l'organisation des services d'administration centrale ;
Vu l'avis du comité technique paritaire central en date du 31 janvier 2002;
Le Conseil d'Etat (section des finances) entendu,
Décrète :

Art. 1er. - Un médiateur du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie est placé auprès du ministre. Il reçoit les réclamations individuelles concernant le fonctionnement des services du ministère dans leurs relations avec les usagers dans les conditions prévues à l'article 3 du présent décret.

Art. 2. - Le médiateur est nommé pour trois ans par arrêté du ministre chargé de l'économie, des finances et de l'industrie. Il est le correspondant du médiateur de la République.

Art. 3. - Toute réclamation adressée au médiateur doit avoir été précédée d'une première démarche de l'usager auprès du service concerné, ayant fait l'objet d'un rejet total ou partiel. Elle donne lieu à un accusé de réception indiquant qu'elle n'interrompt pas les délais de recours.

Art. 4. - Le médiateur peut faire appel aux services du ministère pour l'instruction des réclamations dont il est saisi. Il dispose des moyens nécessaires à l'exercice de ses missions.

Art. 5. - Lorsque la réclamation lui paraît fondée, le médiateur adresse une recommandation au service concerné. Il est informé des suites données à cette dernière. Si le service saisi entend maintenir la position initialement portée à la connaissance de l'usager, le médiateur peut soumettre l'affaire à l'appréciation du ministre.

Art. 6 - Le médiateur remet au ministre un rapport annuel dans lequel il établit le bilan de son activité et formule des propositions de nature à améliorer le fonctionnement des services du ministère dans leurs relations avec les usagers. Ce rapport est rendu public.

Art. 7. - Le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, le ministre de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, le ministre délégué à l'industrie, aux petites et moyennes entreprises, au commerce, à l'artisanat et à la consommation, le secrétaire d'Etat au commerce extérieur et la secrétaire d'Etat au budget sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au Journal officiel de la République française.

Fait à Paris, le 26 avril 2002.

Lionel Jospin

Par le Premier ministre :

Le ministre de l'économie,
des finances et de l'industrie,
Laurent Fabius

Le ministre de la fonction publique et de la réforme de l'Etat,
Michel Sapin

Le ministre délégué à l'industrie, aux petites et moyennes entreprises, au commerce, à l'artisanat et à la consommation,
Christian Pierret

Le secrétaire d'Etat au commerce extérieur,
François Huwart

La secrétaire d'Etat au budget,
Florence Parly

