

MÉDIATEUR

du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie

rappo^rt pour 2002

Juin 2003

« En application de la loi du 11 mars 1957 (art. 41) et du Code de la propriété intellectuelle du 1^{er} juillet 1992, complétés par la loi du 3 janvier 1995, toute reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans autorisation expresse de l'éditeur. Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif et collectif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre ».

© La Documentation française, Paris 2003

ISBN 2-11-005426-3



LE MINISTRE DE L'ECONOMIE,
DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE

Paris, le

07 MAI 2003

Monsieur le Médiateur,

Je vous remercie de votre rapport.

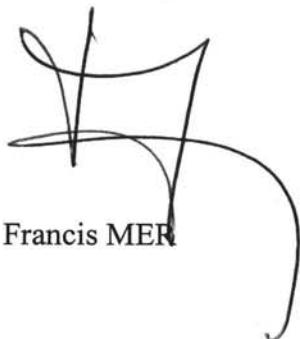
Le nombre élevé de réclamations qui vous sont adressées témoigne du besoin d'écoute et de dialogue auquel répond l'institution, encore très jeune, du médiateur du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. Auprès tant des particuliers que des entreprises, et notamment des petites et moyennes entreprises, vos fonctions contribuent à mettre davantage l'usager au centre des préoccupations de l'administration. C'est bien le sens de « Bercy en mouvement » et de l'indispensable réforme de l'Etat en cours.

Je suis heureux de constater les bons résultats des médiations que vous réalisez et les délais rapides que vous vous imposez. L'excellente coopération que vous entretenez avec l'ensemble des services du ministère me paraît essentielle pour un service efficace de l'usager, tout à fait compatible avec l'impartialité attendue d'un vrai médiateur. Il me semble indispensable de faire davantage connaître l'existence et le rôle du médiateur du ministère.

Je souhaite que les propositions formulées dans votre rapport et destinées à améliorer les relations entre les usagers et l'administration soient étudiées avec soin et que leur mise en œuvre fasse l'objet d'un suivi rigoureux.

Les formules de médiation connaissent un succès croissant aujourd'hui en Europe et singulièrement en France, aussi bien dans l'administration et le secteur public que dans le secteur privé. Dans ce contexte, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie innove en étant le premier à offrir le recours à un médiateur entièrement au service de ses usagers. Il entend répondre ainsi aux défis d'une administration toujours davantage au service du citoyen et des entreprises.

Je vous prie de croire, Monsieur le Médiateur, à l'assurance de mes meilleurs sentiments.



Francis MER



*Le Médiateur du Ministère de l'Economie,
des Finances et de l'Industrie*

Télédoc 215
139, rue de Bercy – 75572 PARIS Cedex 12
Tél : 01 53 18 79 80 – Fax : 01 53 18 97 55
Mél : mediateur@finances.gouv.fr

Paris le 24 avril 2003

Monsieur Francis MER
Ministre de l'économie,
des finances et de l'industrie

Monsieur le Ministre,

J'ai le plaisir de vous remettre aujourd'hui le premier rapport du médiateur du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, qui porte sur l'année 2002.

Depuis ma prise de fonction le 1^{er} mai 2002, j'ai inscrit mon action dans le cadre des dispositions du décret du 26 avril 2002 instituant ce nouveau mode de relation offert à l'usager des services du ministère.

Le médiateur assure à tout usager un traitement individualisé et approfondi de sa demande, quel que soit le problème rencontré, à la fois en droit et en équité. La seule condition à respecter consiste pour l'usager à avoir préalablement effectué une réclamation auprès d'un des services du ministère sans avoir obtenu satisfaction.

J'ai fait le choix d'une saisine aussi simple que possible pour l'usager. Celui-ci s'adresse à moi par lettre, par courrier électronique ou par télécopie.

Au cours de ses huit premiers mois d'activité, la médiation a reçu plus de 700 réclamations. Celles-ci portent en grande majorité sur des litiges concernant l'établissement et le paiement des impôts. Elles émanent surtout de particuliers mais un nombre croissant de professionnels et de petites et moyennes entreprises souhaitent recourir à la médiation. Et comme vous l'avez souhaité, un soin particulier est porté au traitement de ces dossiers.

Un tiers des réclamations reçues n'est pas recevable. Mais je m'attache toujours, dans ce cas, à réorienter rapidement l'usager vers l'interlocuteur adéquat.

80% des demandes de médiation ont reçu une réponse en moins de deux mois et 50% en moins d'un mois. Il m'apparaît essentiel de pouvoir répondre aussi rapidement que possible aux usagers.

Dans plus de la moitié des médiations réalisées en 2002, satisfaction a pu être donnée, en totalité ou partiellement, à l'usager.

De l'ensemble de ces premières médiations, il a paru possible de tirer des enseignements en formulant dans le présent rapport des propositions qui sont autant de voies de réflexion et de progrès.

Le travail du médiateur a bénéficié d'une coopération active de l'ensemble des services du ministère. Ceux-ci perçoivent de plus en plus la médiation comme une institution oeuvrant comme eux-mêmes à satisfaire l'usager dans l'intérêt général. Je remercie notamment pour la qualité du concours quotidien qu'elles m'apportent la direction générale des impôts et la direction générale de la comptabilité publique.

Au terme d'une expérience d'un an, il apparaît que la médiation répond manifestement à une attente des usagers.

Il est probable qu'avec la diffusion de l'information, actuellement insuffisante, sur l'existence et le rôle du médiateur du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, le recours à ce nouveau mode de dialogue s'accroisse et que les demandes de médiation augmentent.

Soyez assuré, Monsieur le Ministre, de mes sentiments respectueux et dévoués.



Emmanuel CONSTANS

SOMMAIRE

Introduction 9

PREMIÈRE PARTIE

Un nouveau mode de dialogue avec les usagers

Qui peut saisir le Médiateur ?	13
Le préalable d'une première démarche de l'usager	14
L'instruction des réclamations	15
Les moyens du Médiateur	16

DEUXIÈME PARTIE

Un démarrage rapide confirmant les besoins des usagers

Les demandes de médiation	19
Les délais de traitement	25
Les médiations réalisées	27

TROISIÈME PARTIE

Les propositions du Médiateur

L'amélioration de la qualité	31
Les clarifications et simplifications	34
L'information sur le recours au Médiateur	36

Conclusion 37

ANNEXES

Annexe 1 : Exemples de médiation concernant des particuliers	41
Annexe 2 : Exemples de médiation concernant des entreprises	55
Annexe 3 : Décret instituant un médiateur du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie	63
Annexe 4 : Organigramme du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie	65
Annexe 5 : Guide pratique de saisine du Médiateur	67

INTRODUCTION

La création d'un médiateur du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie fait suite au rapport établi à la demande du ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie par M. Jean Massot, président de section au Conseil d'Etat.

Ce rapport a mis en évidence la nécessité de l'institution d'une instance de conciliation au sein du ministère, indépendante des directions, n'empiétant pas sur leurs prérogatives mais permettant de contribuer efficacement à la résolution des différends avec les usagers et de prévenir ainsi les risques de contentieux.

La création du Médiateur résulte du décret n° 2002-612 du 26 avril 2002. Elle vise à simplifier les relations avec les usagers ou les entreprises et à améliorer le service rendu au public.

Placé directement auprès du ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, le Médiateur, nommé par arrêté du ministre pour une période de trois ans, a pour mission de recevoir les réclamations individuelles des personnes physiques et morales concernant le fonctionnement des services du ministère dans leurs relations avec les usagers et de favoriser la solution des litiges. Le service de la médiation est opérationnel depuis le 1^{er} mai 2002.

Le Médiateur est également le correspondant du Médiateur de la République pour le ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie.

En raison de sa nouveauté, il paraît utile de présenter la mission du Médiateur avant de dresser le bilan des huit premiers mois d'activité de la médiation en 2002 et de formuler un certain nombre de propositions.

PREMIÈRE PARTIE

Un nouveau mode
de dialogue
avec les usagers

La demande de médiation est gratuite et peut être effectuée directement par l'usager, sans recours à un intermédiaire.

Qui peut saisir le Médiateur ?

Le décret du 26 avril 2002 précise que le Médiateur ne peut être saisi que des réclamations individuelles des personnes physiques ou morales relatives au fonctionnement des services du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie dans leurs relations avec les usagers.

Ces réclamations peuvent émaner de personnes physiques, qu'elles soient contribuables, commerçants, consommateurs, exportateurs ou chefs d'entreprise individuelle, ou de personnes morales (sociétés, associations, collectivités territoriales, établissements publics...).

En revanche, le Médiateur n'est pas habilité à se prononcer sur les demandes émanant d'organisations professionnelles ou syndicales et tendant au règlement d'une question d'ordre collectif. Il n'est pas davantage compétent pour statuer sur les demandes présentées par les agents du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie se rapportant à leurs différends avec les services du ministère dès lors que ceux-ci ont trait à leur statut ou à leurs fonctions.

Le préalable d'une première démarche de l'usager

Le décret du 26 avril 2002 ne soumet les demandes adressées au Médiateur qu'au respect d'une seule formalité instituée afin de clarifier les responsabilités des services et celles confiées au service de la médiation.

En effet, selon l'article 3 du décret, il faut que l'usager ait fait précéder sa réclamation d'une première démarche auprès du service concerné et que celle-ci ait fait l'objet d'un rejet total ou partiel.

Par service concerné, il convient d'entendre, par exemple, un centre des impôts, une trésorerie, une direction départementale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes ou un service des douanes.

En matière fiscale, la notion de première démarche a été précisée. En effet, le Médiateur n'entend en aucune façon interférer avec une procédure de contrôle fiscal en cours. Ainsi le dialogue contradictoire entre l'usager et l'administration fiscale qui fait partie d'une vérification externe ou d'un contrôle sur pièces ne peut pas constituer en lui-même la première démarche permettant de saisir le Médiateur. Pour engager une médiation, celui-ci exige le rejet d'une première démarche (recours hiérarchique, réclamation contentieuse...) présentée par l'usager à l'issue de la procédure de contrôle.

L'instruction des réclamations

- Chaque réclamation adressée au Médiateur donne lieu immédiatement à une lettre de sa part accusant réception de la réclamation et indiquant que celle-ci n'interrompt pas les délais de recours soit devant l'administration en cas de recours administratif préalable obligatoire, soit devant les juridictions.

Le Médiateur examine d'abord si la demande dont il est saisi est recevable.

Il vérifie notamment l'existence d'une « première démarche ». Ainsi, il répond dès réception de la demande et oriente l'usager si sa réclamation n'est pas recevable.

Lorsque la réclamation apparaît recevable, le Médiateur ouvre la procédure d'instruction de la demande en saisissant d'abord le ou les service (s) concerné (s) du ministère.

- Compte tenu de tous les éléments qu'il recueille ou estime utiles de se faire communiquer par l'une ou l'autre des parties, le Médiateur propose une solution appelée « recommandation ». Si celle-ci est acceptée par les deux parties, elle est alors mise en œuvre par l'administration.

Si le service concerné du ministère n'accepte pas la recommandation proposée par le Médiateur, celui-ci peut soumettre directement l'affaire au ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie qui prend la décision finale.

- La réponse finale du Médiateur est d'autant plus rapide que l'affaire est simple. Le Médiateur s'efforce d'achever ses médiations dans les délais les plus courts possibles.

S'il s'agit d'une affaire complexe, l'usager est, en tout état de cause, tenu informé de l'avancement du traitement de son affaire.

À l'issue de la médiation, le résultat de celle-ci est notifié par le Médiateur à l'usager et au service concerné.

Les moyens du Médiateur

Le service de la Médiation est constitué d'une équipe légère. Celle-ci est composée actuellement d'une déléguée générale, M^{me} Marie-Françoise Parnaudeau-Masson, première conseillère des cours administratives d'appel et des tribunaux administratifs, détachée dans le corps des administrateurs civils, et d'une conseillère, M^{me} Claire Marest, directrice divisionnaire des impôts. Il est assisté par un secrétariat et un bureau d'ordre.

Par ailleurs, un correspondant du Médiateur a été désigné dans chaque direction du ministère pour organiser et suivre l'instruction des réclamations transmises par le Médiateur.

DEUXIÈME PARTIE

Un démarrage
rapide confirmant
les besoins
des usagers

Les demandes de médiation

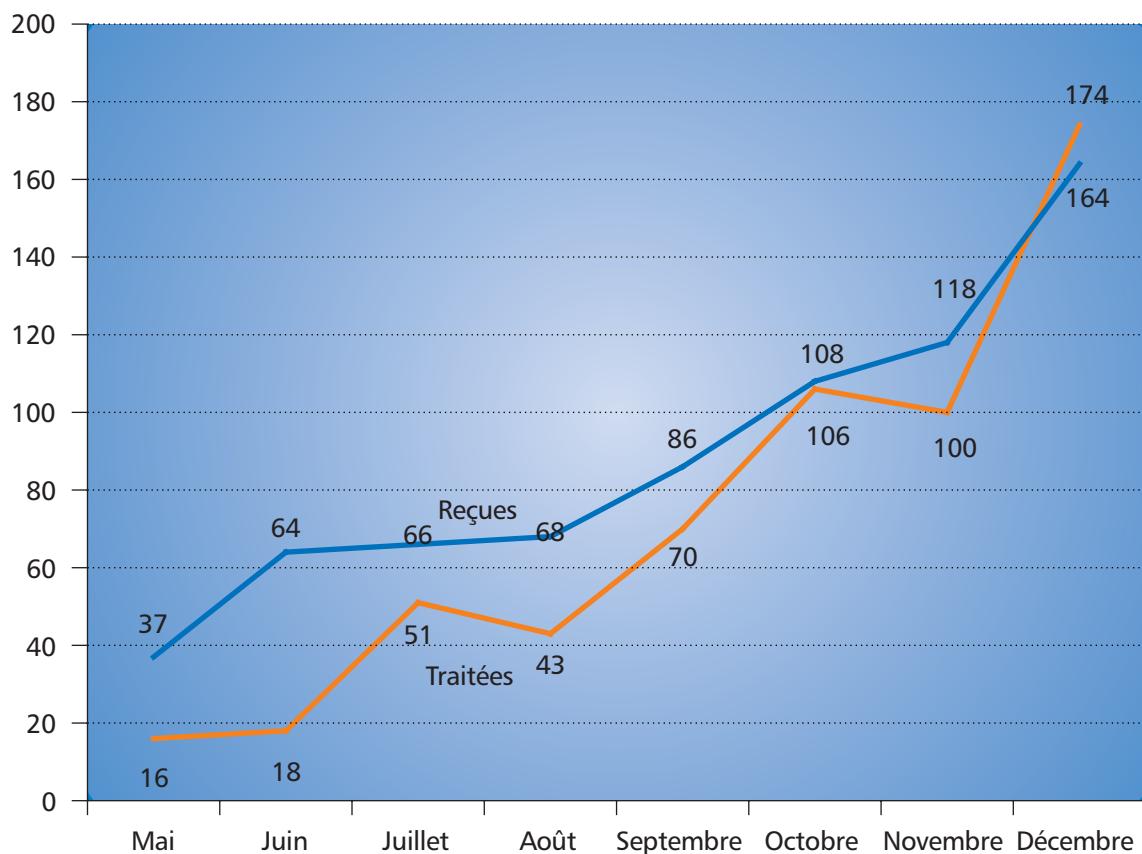
Évolution en nombre

De mai à décembre 2002, le Médiateur a reçu au total 711 demandes de médiation.

Ces demandes sont passées d'un rythme de 60 réclamations par mois au cours de l'été 2002 à plus de 100 à l'automne et à 164 en décembre 2002.

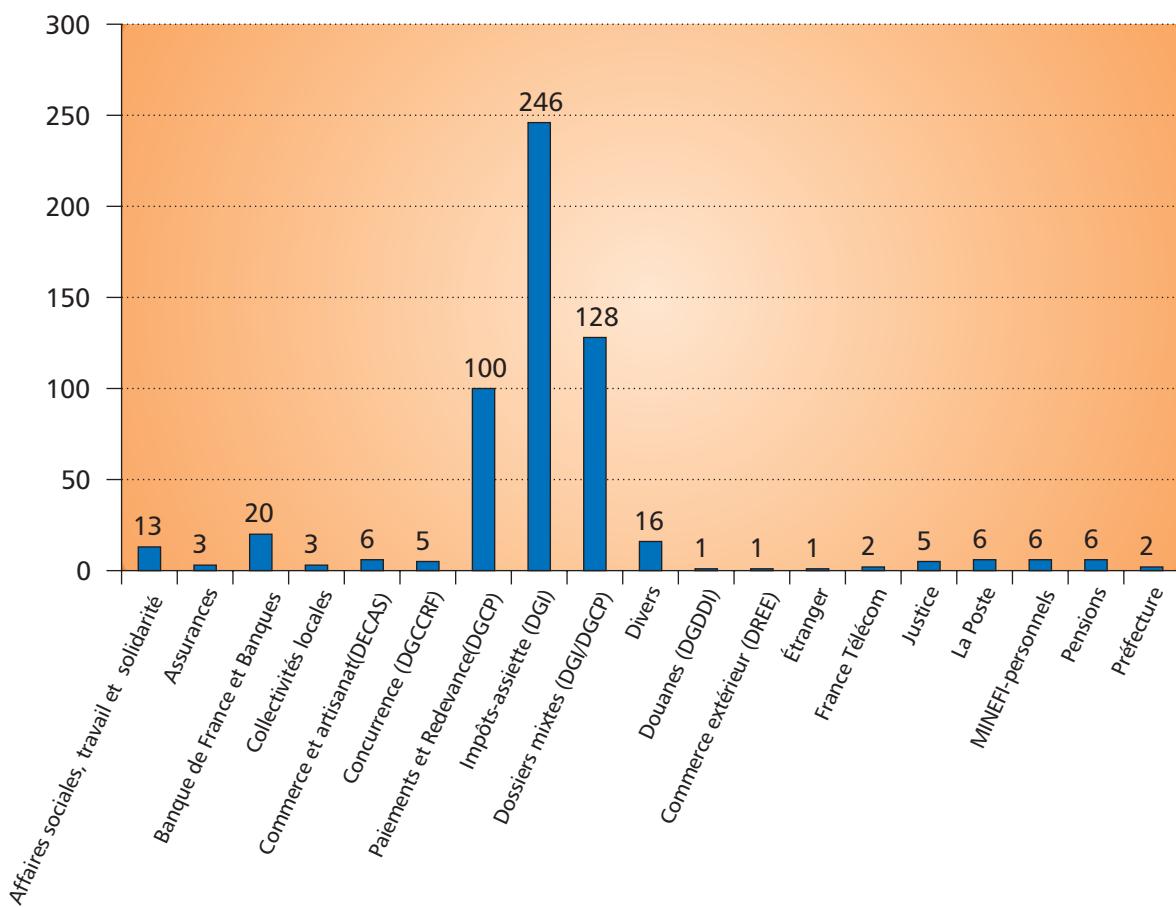
Cette croissance s'est poursuivie au cours des premiers mois de l'année 2003.

Graphique 1 **Nombre de réclamations reçues et traitées par mois en 2002**



Répartition par secteur et administration concernée

Graphique 2 **Ventilation par administration concernée des demandes de médiation**



Plus de 80 % des demandes de médiation concernent un problème relatif à l'établissement ou au paiement d'un impôt.

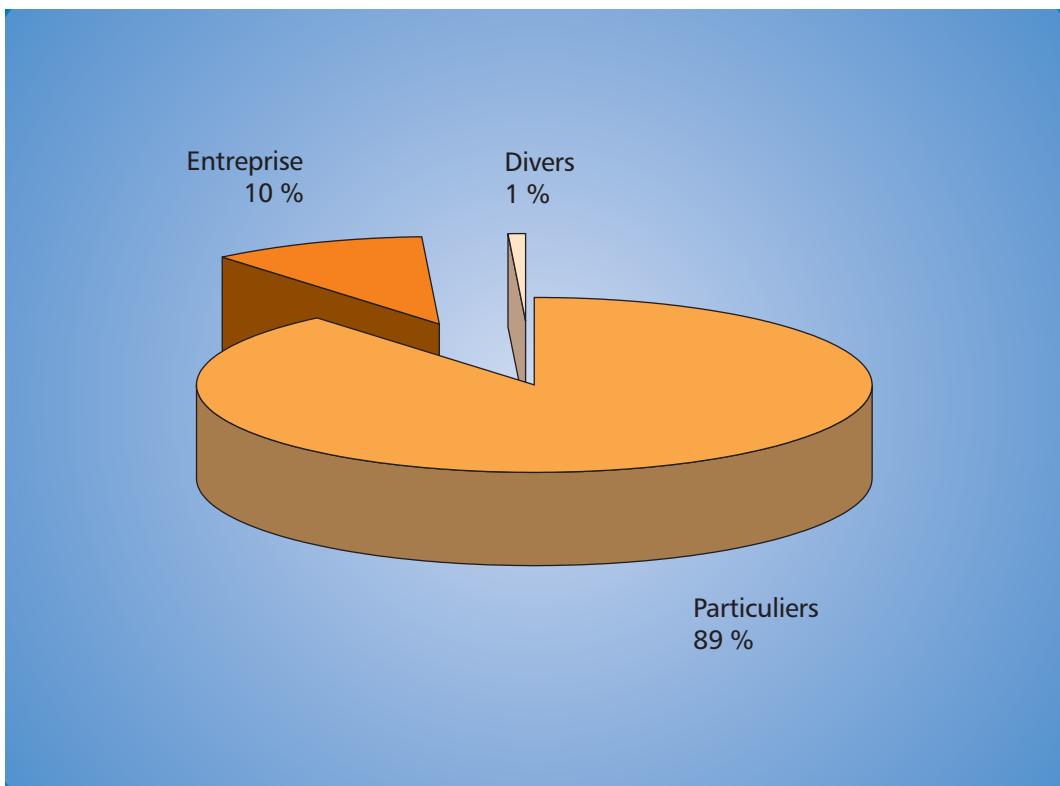
Les demandes portent :

- soit uniquement sur des litiges relatifs au calcul du montant de l'impôt (246 demandes) ou au paiement de l'impôt (98 demandes) ;
- soit à la fois sur le calcul de l'impôt dû et sur des délais de paiement et remises de majoration relevant du comptable public (127 demandes).

Les autres demandes sont moins nombreuses. Elles sont relatives notamment à la redevance de l'audiovisuel, au domaine du droit de la consommation, au secteur des petites et moyennes entreprises (PME), du commerce et de l'artisanat, au domaine social, aux secteurs des banques et des assurances, au domaine de la justice, à celui de la fonction publique...

Répartition entre particuliers et entreprises

Graphique 3 **Origine des réclamations traitées en 2002**



L'immense majorité des demandes de médiation émane de particuliers, les hommes étant plus nombreux que les femmes.

Mais les entreprises, et notamment les PME, s'adressent de plus en plus au Médiateur (10 % des demandes en 2002).

On note également quelques demandes de médiation émanant de collectivités territoriales, d'établissements publics et d'associations.

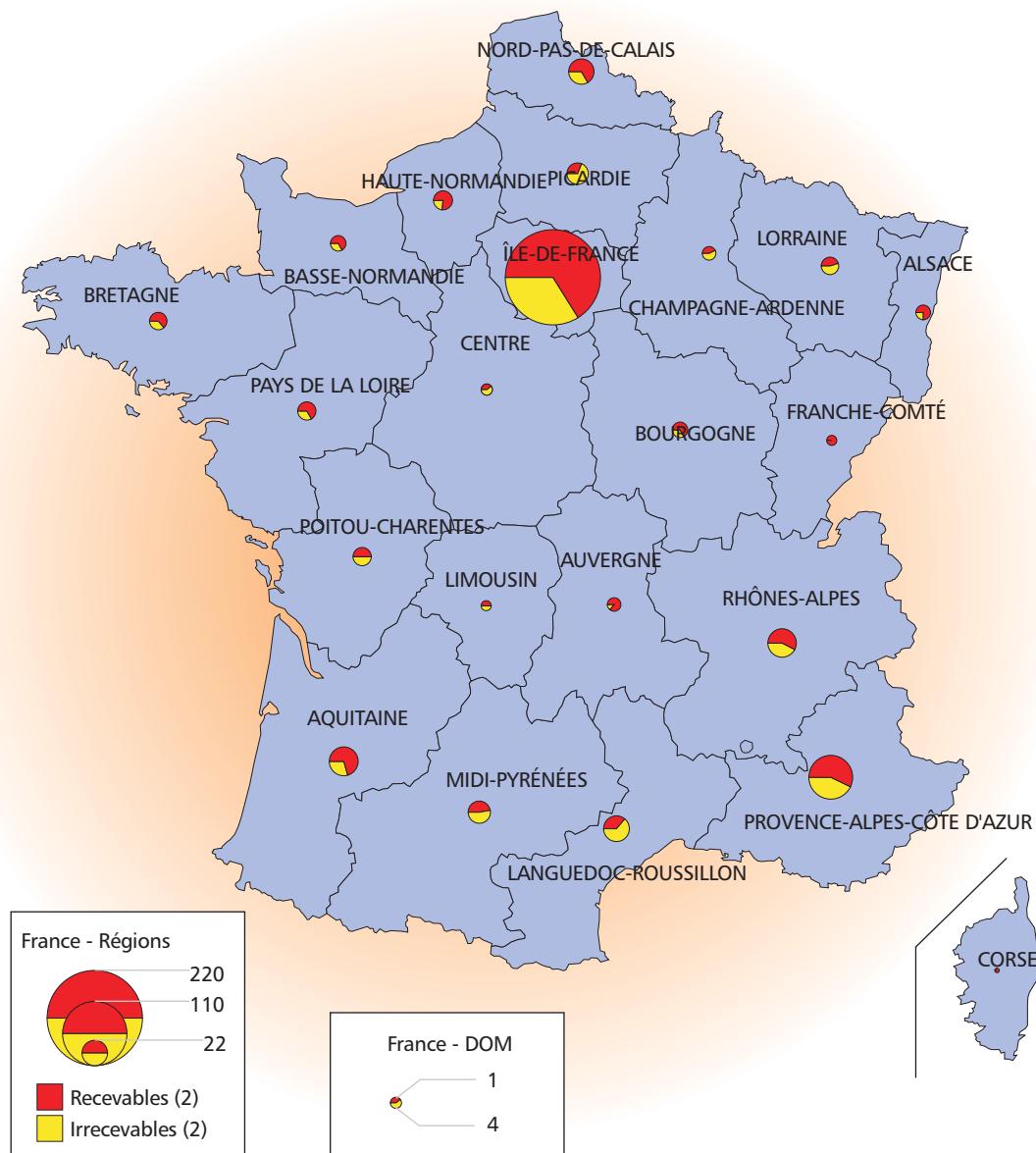
Enfin, certaines demandes de médiation sont présentées par des mandataires : notaires, avocats, experts comptables.

L'origine géographique

Les demandes de médiation traitées en 2002 proviennent de toutes les régions françaises. Toutefois, elles sont concentrées pour l'essentiel dans quelques régions : Paris et la région Ile-de-France (38 %), Provence-Alpes-Côte-d'Azur (10 %), Rhône-Alpes (5 %) ; Aquitaine (5 %) ; Languedoc-Roussillon (4 %) ; Nord-Pas-de-Calais (3,5 %) ; Midi-Pyrénées (2,5 %) et Picardie (2,5 %).

Il convient d'observer que la saisine du Médiateur par mél ne permet pas d'identifier l'origine géographique de la totalité des internautes dans la mesure où ceux-ci ne précisent pas toujours le lieu de leur domicile.

Réclamations traitées en 2002

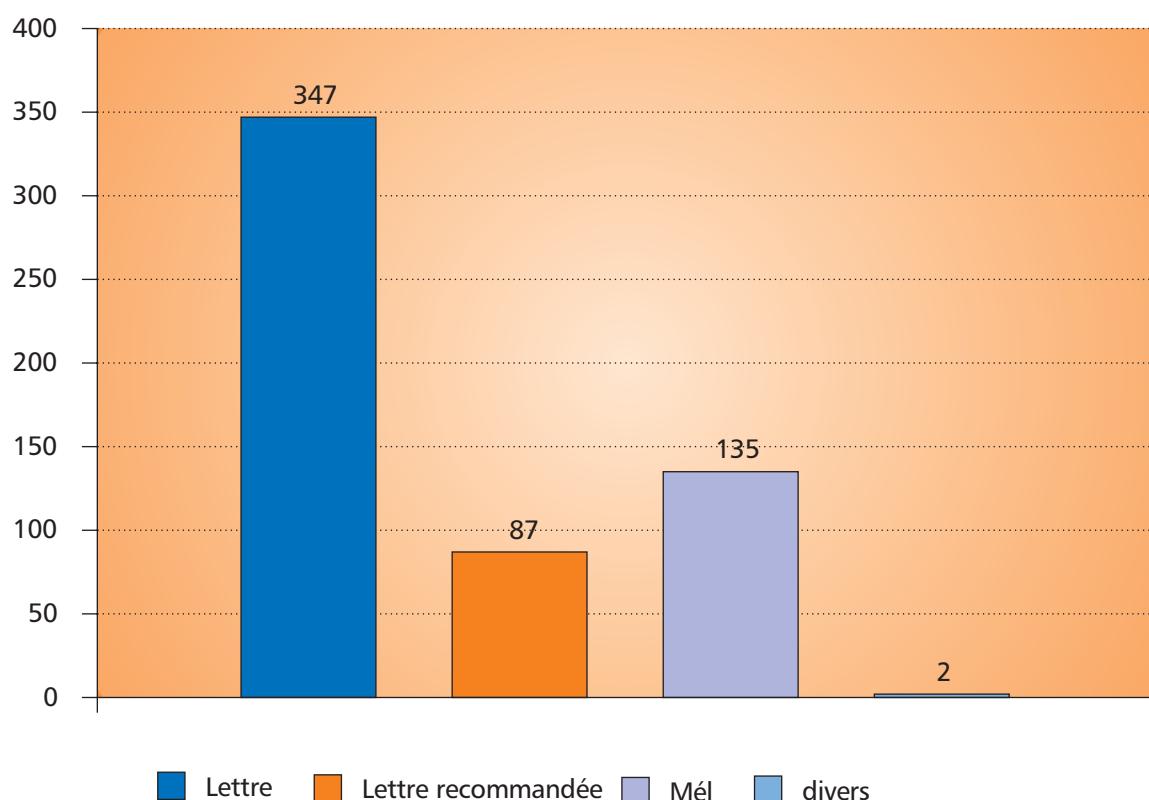


Les modes de saisine

Le Médiateur peut être saisi selon des modalités simples et souples : lettre simple, lettre recommandée, télécopie ou mél (mediateur@finances.gouv.fr).

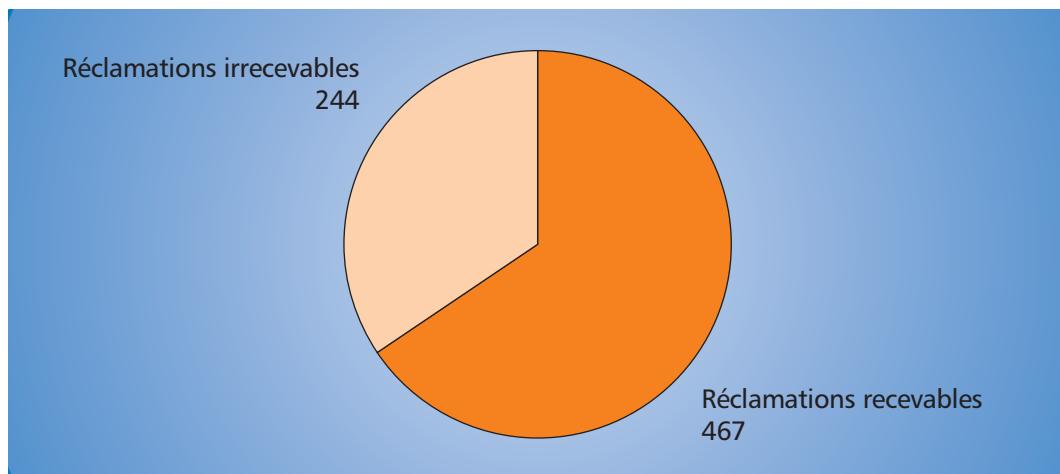
Cette facilité d'accès a été mise à profit par les usagers qui utilisent certes encore de manière majoritaire la lettre simple (347 demandes) ou la lettre recommandée (87 demandes) mais qui se servent de plus en plus de la messagerie électronique (135 demandes, soit 24 %).

Graphique 4 **Modes de saisine du Médiateur**



Demandes recevables et irrecevables

Graphique 5 **Réclamations reçues en 2002**



Environ un tiers des demandes de médiation sont irrecevables.

- D'une part, un certain nombre de demandes portent sur des questions qui ne relèvent pas de la compétence du médiateur du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie : réclamations présentées par des agents de l'administration des finances relatives à des questions statutaires, différends de toutes natures dès lors qu'ils comportent un enjeu financier (litiges avec un autre ministère pour les conditions d'octroi de l'allocation de rentrée scolaire ou de solidarité ; relations de l'usager avec une banque ou un établissement de crédit, avec un commerçant, une personne publique ou un exploitant public...).

Si toutes ces demandes sont regardées comme irrecevables, elles donnent lieu néanmoins de la part du service de la Médiation à une étude afin d'adresser une réponse appropriée à chaque personne égarée dans les méandres des structures administratives ou à la recherche d'un bon interlocuteur.

Ainsi chaque usager est avisé du bon aiguillage pour sa demande qu'il lui appartient alors de présenter à l'autorité compétente.

- D'autre part, plus de la moitié des demandes irrecevables le sont en raison du caractère prématûr de ces demandes dès lors qu'elles n'ont pas été précédées d'une démarche préalable ayant donné lieu à un rejet total ou partiel de la part du service de l'administration fiscale, de la direction de la comptabilité publique ou d'un autre service du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie. Là encore, chaque destinataire est avisé de la démarche qu'il lui appartient d'accomplir auprès du service concerné.

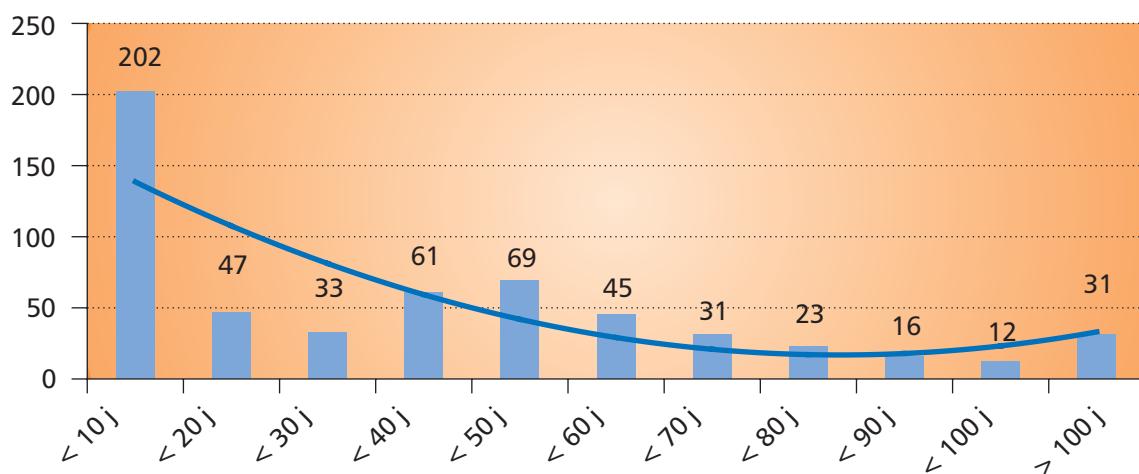
Les demandes irrecevables émanent proportionnellement davantage des personnes physiques que des personnes morales (entreprises, associations...).

Les délais de traitement

Délais de traitement de l'ensemble des réclamations

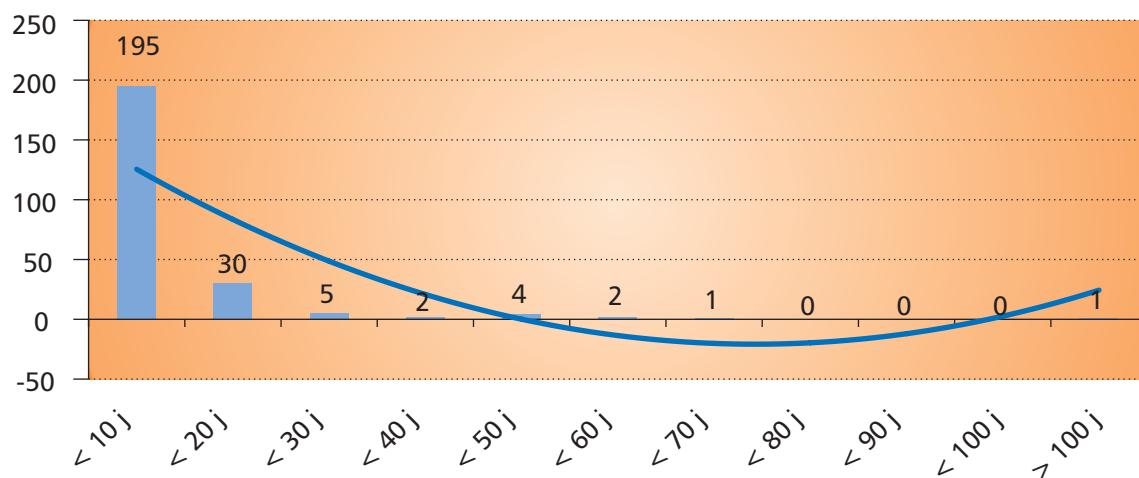
Sur un total de 570 réponses apportées par le Médiateur en 2002, incluant les réponses tant aux demandes recevables qu'aux demandes irrecevables, 80 % ont bénéficié d'un délai de réponse inférieur à 60 jours et 50 % d'un délai inférieur à un mois.

Graphique 6 **Délais de traitement de l'ensemble des réclamations**



Les réponses faites en moins de dix jours (35 % des cas) concernent essentiellement des réclamations réorientées.

Graphique 7 **Délais de traitement des réclamations réorientées**

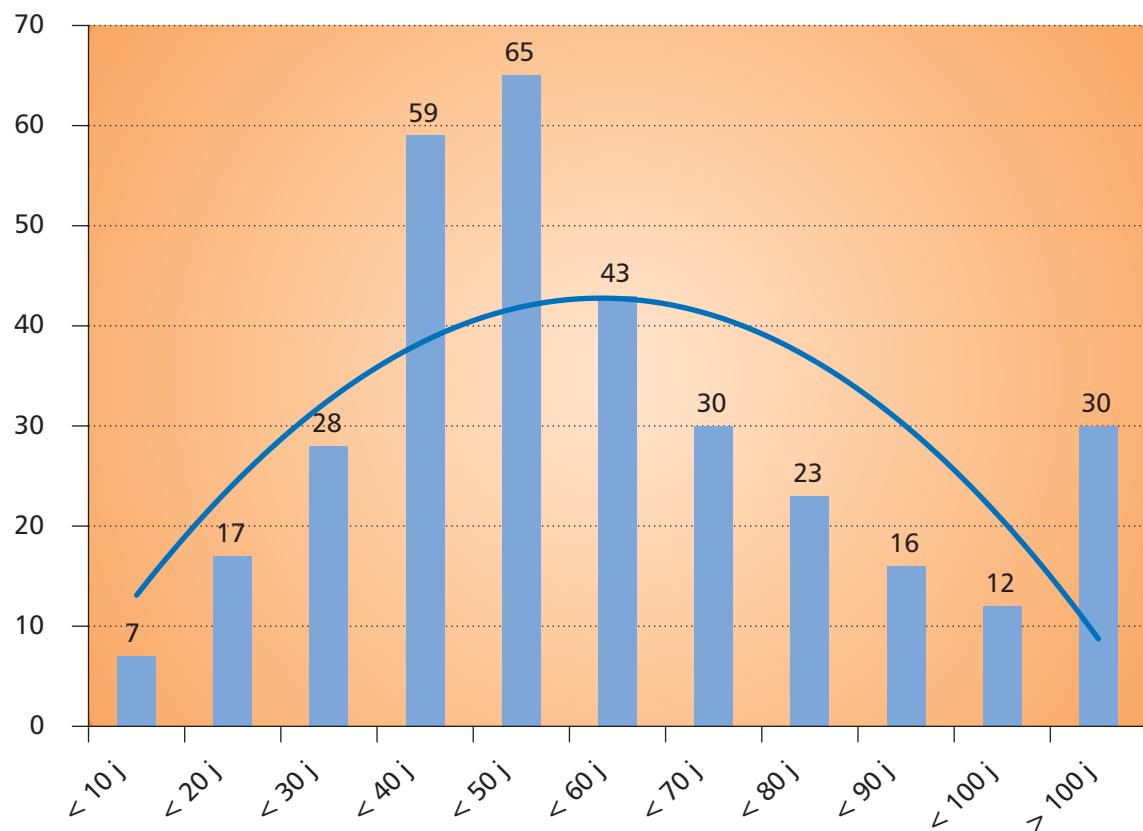


Délais de traitement des réclamations donnant lieu à médiation

En 2002, le délai constaté entre l'envoi de l'accusé de réception et l'envoi de la recommandation formulée en fin de médiation s'établit en moyenne à 54 jours.

34 % des médiations ont été réalisées en moins de 40 jours et 18 % en plus de 80 jours. Dans le cas de ces dernières, qui correspondent aux dossiers les plus complexes, des courriers intermédiaires sont échangés en cours de médiation entre le Médiateur et l'usager concerné.

Graphique 8 **Délais de traitement des médiations**



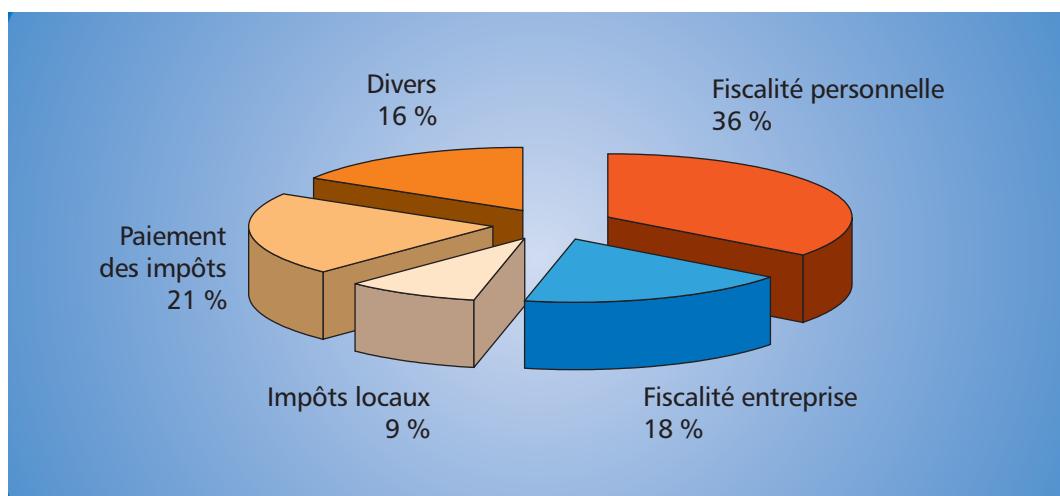
Les médiations réalisées

Nombre et répartition

Le nombre de médiations réalisées en 2002 s'élève à 334. Sur ce total, 55 médiations, soit 16 %, ont concerné des PME.

Les médiations ont porté principalement sur la fiscalité personnelle (118 médiations), la fiscalité des entreprises (60 médiations), les taxes foncières et taxes d'habitation (30 médiations) et sur le paiement de l'impôt (71 médiations).

Graphique 9 **Ventilation par thème des demandes de médiation**



- Pour les particuliers

Dans le domaine fiscal et comptable, les thèmes récurrents des médiations ont concerné :

- la question de l'incidence des changements de domicile, liés ou non à un départ à l'étranger, ou de situation de famille ;
- la remise en cause de l'abattement de 20 % du montant des traitements et salaires ;
- la prise en compte des frais réels de déplacement ;
- les impôts locaux en cas d'indivision ;
- les droits de succession ;
- la mensualisation de l'impôt sur le revenu ;
- les demandes de délai de paiement de l'impôt ;

- l'exécution des dégrèvements prononcés par l'administration fiscale ;
- le remboursement d'un trop-versé par le contribuable ;
- les remises d'intérêt de retard et de pénalités ;
- les questions de surendettement des particuliers.

- Pour les entreprises

La majorité des médiations porte sur des réclamations relatives à des redressements fiscaux en matière de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et d'impôt sur les sociétés. On constate une proportion importante de médiations concernant des dettes fiscales d'entreprises ayant fait l'objet d'une liquidation judiciaire.

Deux médiations ont porté sur le cas d'entreprises nouvelles dont le régime d'imposition donnant lieu à exonération avait été remis en cause à l'occasion d'un contrôle fiscal externe opéré au terme des trois premières années d'activité.

Résultats pour l'usager

Dans près de 60 % des cas en 2002, les médiations ont abouti à donner satisfaction, en tout ou en partie, à l'usager. Ce « taux de satisfaction » est sensiblement le même pour les particuliers que pour les entreprises.

Dans le domaine fiscal, c'est surtout par la voie gracieuse que les réclamations adressées au Médiateur aboutissent à des décisions favorables au contribuable.

Quand la médiation ne se traduit pas par un résultat concret directement favorable à l'usager (un peu plus de 40 % des cas), elle s'accompagne néanmoins souvent d'une ouverture positive. Ainsi un contribuable est invité à se rapprocher du comptable du Trésor compétent, informé par le Médiateur, pour pouvoir bénéficier de délais de paiement et, éventuellement, après apurement de sa dette fiscale, de la remise de la majoration de 10 % pour paiement tardif.

En tout état de cause, quel que soit le résultat de la médiation pour l'usager, celui-ci bénéficiera de la part du Médiateur du maximum d'écoute, d'informations et d'explications sur la position prise par l'administration à son égard.

Les solutions recommandées en 2002 ont toutes reçu l'accord des services concernés. En effet, ces solutions ont été soit proposées au Médiateur par les services d'administration centrale ou déconcentrés qui ont instruit les réclamations reçues par le Médiateur, soit approuvées par ces services après définition de la recommandation.

Le Médiateur est attaché à favoriser, à l'issue de toute médiation, quel qu'en soit le sens, une relation apaisée entre l'usager et l'administration du ministère. Il est très sensible à la bonne foi des usagers qui s'adressent à lui.

TROISIÈME PARTIE

Les propositions du Médiateur

À partir des réclamations examinées par le Médiateur pendant les huit premiers mois de son activité, plusieurs propositions concrètes peuvent être formulées qui constituent autant de voies de progrès possibles pour l'amélioration des relations avec l'usager.

L'amélioration de la qualité

Poursuivre l'effort entrepris en matière de délais raisonnables de réponse aux usagers

Il conviendrait, sans sous-estimer l'effort déjà réalisé par les services, d'accélérer les réponses de l'administration aux réclamations, notamment pour celles émanant des entrepreneurs individuels ou des petites et moyennes entreprises.

Les délais constatés sont encore trop longs et peuvent placer les usagers dans une situation d'incertitude préjudiciable.

Une attention particulière devrait être portée au traitement de la situation des entreprises nouvelles et de celles ayant cessé leur activité.

Revoir le formulaire de « réponse aux observations du contribuable »

Il a été constaté que les contribuables qui font l'objet d'un contrôle fiscal, reçoivent fréquemment l'imprimé 3926 sur lequel sont rayées toutes les mentions de recours énumérés sur ce document. Même si, sur le fond, les contribuables auxquels l'imprimé est adressé n'ont droit à aucun de ces recours, une telle présentation leur donne l'impression d'être privés de garanties et de ne pas avoir de voie de recours.

Il serait préférable d'adresser à chaque contribuable une réponse personnalisée sans qu'il soit fait mention de procédures étrangères à sa situation. Au surplus, en cas de contrôle sur pièces, mentionner l'existence d'un recours hiérarchique pour les usagers serait de nature à diminuer les risques de contentieux.



RÉPONSE AUX OBSERVATIONS
DU CONTRIBUABLE

Réception : Mardi de 13H45 à 16H15

Réception : Jeudi de 9H00 à 11H30

Ou sur rendez-vous

■

Télécopie :

Méli :

Affaire suivie par :

Recommandé
avec AR

, le

Madame, Monsieur,

J'ai pris connaissance de vos observations formulées le 19 décembre 2002 à la suite des redressements qui vous ont été notifiés le 21 novembre 2002.

Après un examen attentif de ma part, elles appellent la réponse détaillée dans la présente lettre.

Si malgré les explications qui vous sont apportées notre désaccord subsiste, ce différend pourra être soumis, sur votre demande ou sur celle de l'administration, à l'avis :

- de la Commission départementale des impôts directs et des taxes sur le chiffre d'affaires;*
- de la Commission départementale de conciliation,*
- dans les conditions prévues aux articles L. 59, L. 59 A, L. 59 B, L. 76 du Livre des procédures fiscales et 1851 F du Code général des impôts (1);*
- du Comité consultatif pour la répression des abus de droit, dans les conditions prévues à l'article L. 64 du Livre des procédures fiscales (1).*

Vous disposez d'un délai de 30 jours à compter de la réception de ce courrier pour m'informer de votre intention de saisir ce ou ces organismes pour les affaires qui relèvent de leur compétence. Si tel est le cas, je me charge de leur transmettre votre dossier.

Vous disposez de ce même délai pour m'adresser vos éventuelles observations sur les sanctions fiscales mentionnées dans ce document.

La présente lettre comporte 4 feuillets, y compris celle-ci.

Je vous prie d'agréer, Madame, Monsieur, l'assurance de ma considération distinguée.

Visa et nom de l'inspecteur principal
ou de l'inspecteur divisionnaire (2)

Le Contrôleur Principal des impôts

(1) Ces dispositions sont reproduites à la fin du document.

(2) En cas de sanctions exclusives de bonne foi.

Veiller à ce que les réclamations adressées soit aux services de la direction générale de la comptabilité publique, soit aux services de la direction générale des impôts et relevant de la compétence de l'autre administration fassent aussitôt l'objet d'une transmission au service compétent

Un dispositif de transmission systématique et immédiat de ces demandes au service compétent existe (article R. 190-2 du Livre des procédures fiscales).

Des dysfonctionnements sont cependant relevés, notamment dans le traitement des réclamations des contribuables adressées par erreur au service auprès duquel ils paient l'impôt.

L'attention des services pourrait donc être rappelée sur cette disposition afin qu'elle puisse recevoir toute sa portée pour « faciliter l'impôt ».

Améliorer l'accueil des usagers en ce qui concerne la redevance de l'audiovisuel

Une attention particulière semble devoir être apportée à l'amélioration des modalités d'accueil des usagers dans leurs relations avec le service de la redevance de l'audiovisuel.

Les clarifications et simplifications

Clarifier certaines règles de paiement de l'impôt

La saisine du Médiateur trouve parfois – voire même souvent – son origine dans une insuffisante clarté des règles mises en œuvre par le service pour le paiement de l'impôt.

Ainsi il serait opportun de clarifier en des termes compréhensibles pour les usagers :

- les règles d'imputation sur l'impôt des sommes payées (droits en principal, majorations, frais...);
- les modalités de mise en œuvre des mesures de recouvrement forcé (avis à tiers détenteur, saisies...).

Mieux informer les usagers sur les remboursements d'impôts

En matière fiscale, lorsque l'administration doit allouer des intérêts, il serait souhaitable de prévoir un paiement de ces intérêts en même temps que le paiement du montant principal des remboursements d'impôts.

De plus, tout paiement par virement bancaire – par exemple à la suite du remboursement d'un trop-perçu – mériterait d'être accompagné d'une lettre d'explication du service ou, le cas échéant, d'un mél.

Faciliter la prise en compte des changements de situation personnelle et professionnelle

- Compte tenu de l'acuité de la question, la réflexion déjà engagée sur les problèmes que pose la mensualisation en cas de changement dans la situation de famille (divorce, séparation, décès...) ou de déménagement mérite d'être approfondie.
- La question de la déductibilité des frais réels en matière d'impôt sur le revenu (frais de transport, frais de double résidence...), particulièrement sensible pour les personnes qui sont contraintes à changer de lieu d'emploi, devrait être actualisée.
- Le problème de l'imposition des revenus d'activité ou de remplacement perçus à tort et remboursés au titre d'une année ultérieure ne peut souvent pas être réglé dans le cadre des dispositions en vigueur.
- En matière d'impôts locaux, une attention particulière pourrait être portée sur les avantages que présenterait pour l'usager un rapprochement entre les centres des impôts fonciers et les autres services auxquels il doit s'adresser.

Simplifier les démarches à effectuer par les usagers partant travailler à l'étranger

La gestion du dossier fiscal des contribuables partant travailler à l'étranger et revenant ensuite en France devrait être améliorée pour éviter doubles impositions et doubles demandes de paiement.

La réflexion pourrait s'orienter vers la recherche de la mise en place d'un seul interlocuteur pour simplifier et faciliter les démarches des personnes concernées.

L'information sur le recours au Médiateur

La forte concentration sur la région parisienne en 2002 de l'origine des réclamations confirme que la possibilité de recourir au Médiateur est insuffisamment connue des usagers tant particuliers que professionnels. Aussi un effort de communication sur ce point est-il souhaitable en 2003. Trois suggestions sont présentées à cet égard.

Mettre en place sur le site internet du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie un formulaire de saisine du Médiateur en ligne

Il s'agit d'offrir à l'usager une nouvelle possibilité tout en lui permettant de s'assurer qu'il effectue bien la bonne démarche pour soumettre le litige qui le préoccupe.

Mettre à la disposition des usagers des éléments supplémentaires d'information sur le rôle du Médiateur et son mode de saisine

Pour compléter l'information donnée par le site internet du ministère et directement par les agents en contact avec le public, il conviendrait de réaliser pour les lieux d'accueil du public, en liaison avec les directions concernées du ministère, un matériel de communication adéquat (affichettes, dépliants...).

Mentionner sur certains imprimés et formulaires la possibilité de recourir au Médiateur

Il conviendrait de déterminer dans chaque direction du ministère les documents, sur lesquels devraient figurer la mention et les modalités du recours au Médiateur.

CONCLUSION

Le médiateur du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie n'a pas vocation à s'occuper de l'ensemble des réclamations que reçoivent les services du ministère. Dans leur immense majorité, ces réclamations continueront d'être traitées par les services concernés, au plus près des usagers.

Mais le Médiateur garantit à tout usager, dont la réclamation a été rejetée, la faculté de la faire réexaminer par une instance administrative impartiale. Offrant ainsi la possibilité sur tout dossier d'un « autre regard », il favorise, pour le règlement des litiges, une démarche d'écoute et de dialogue.

À cet égard, la médiation peut encore apparaître aux usagers comme insuffisamment connue. Il conviendra de veiller à répondre à cette attente et à intégrer cette innovation dans le dispositif d'ensemble des garanties de recours offertes aux usagers.

ANNEXES

ANNEXE 1

Exemples de médiation concernant des particuliers

Délais – Qualité des relations avec l'usager

- 1 Au cours de l'année 2000, Monsieur X rentre de l'étranger et n'a pas payé d'impôt sur le revenu en France durant la période de son expatriation. Ne recevant pas en 2001 son avis d'imposition sur les revenus de l'année 2000, il le demande par courrier au centre des impôts du lieu de son domicile fiscal.

Pour toute réponse, il reçoit à sa grande surprise, en 2002, une lettre de rappel lui réclamant le montant de l'impôt sur le revenu qu'il doit au titre de l'année 2000 en l'assortissant de la majoration de 10 % pour paiement tardif.

Par deux fois, il s'étonne de cette situation auprès des services du Trésor compétents auxquels il demande un paiement étalé de la somme due car depuis lors, il est demandeur d'emploi. Il sollicite la remise de la majoration en rappelant les démarches qu'il a précédemment effectuées. Ces deux correspondances ne reçoivent aucune réponse de la part des services.

Par mél en date du 29 juillet 2002, Monsieur X saisit de son problème le Médiateur qui observe que le dossier n'a pas été traité avec toute la rigueur et la diligence nécessaire malgré les multiples démarches du contribuable.

Le Médiateur recommande au service, qui lui a exposé les difficultés informatiques rencontrées en l'espèce, de donner suite à la demande de remise gracieuse des pénalités de recouvrement encourues et de considérer comme acquis les délais de paiement demandés et respectés par le contribuable sans qu'il ait reçu de réponse de l'administration.

2 En novembre 2000, n'ayant pas reçu l'avis d'imposition à la taxe d'habitation de l'appartement familial, Monsieur X demande à son épouse d'effectuer une démarche auprès du centre des impôts dont il dépend depuis dix-neuf ans pour l'établissement de cette taxe. On lui fait savoir que les avis vont prochainement être adressés et que la taxe sera payable au 15 décembre 2002.

N'ayant rien reçu au mois de décembre, Monsieur X écrit alors au centre des impôts, téléphone et apprend qu'il a été « rayé des rôles » malencontreusement suite à la résiliation d'un contrat avec EDF. Il lui est indiqué que l'avis d'imposition sera en conséquence adressé entre le 1^{er} janvier 2001 et le 30 avril 2001. Le 26 janvier, l'intéressé reçoit un courrier lui indiquant qu'aucune taxe d'habitation n'a été établie à son nom.

Le 15 juillet, à son retour de vacances, il trouve un avis d'imposition à la taxe 2000 édité le 5 juillet avec une date limite de paiement au 15 juillet 2001. Il règle le montant de la taxe le 16 juillet par TIP.

Au mois d'avril 2002, il reçoit une lettre de rappel de l'imposition assortie d'une majoration de 10 %. Après vérification, le TIP n'a pas été encaissé. L'intéressé adresse alors un chèque en règlement du montant des droits et demande la remise gracieuse de la majoration. Début juillet, il reçoit un dernier avis avant poursuite et se rend à la Trésorerie. L'accueil ressemble à une fin de non-recevoir. Monsieur X paie alors la majoration, considérant qu'au vu de l'attitude du fonctionnaire qui l'a reçu, le recouvrement forcé de cette somme serait intervenu avec rapidité.

Monsieur X saisit alors le Médiateur qui, après examen du dossier, lui fait savoir que les services du Trésor viennent de prononcer la remise gracieuse de la pénalité et lui adresse les excuses de l'administration pour les désagréments subis à la suite de ces différents dysfonctionnements.

Les formulaires

3 Monsieur X a reçu une lettre de demande d'information sur les éléments contenus dans sa déclaration des revenus des années 1999 et 2000. Cette demande a été suivie par l'envoi d'une notification de redressements de ses bases d'imposition des années en cause effectués dans le cadre d'un contrôle sur pièces de son dossier fiscal. Il a fait connaître ses observations au centre des impôts. Celui-ci lui a répondu en utilisant l'imprimé n° 3926 et en biffant sur cet imprimé toutes les mentions relatives à la possibilité de saisir une commission ou un comité, tout en lui donnant un délai de trente jours pour répondre.

Après examen de sa demande, le Médiateur lui précise que, pour être recevables, les réclamations dont il peut être saisi doivent avoir été précédées d'une première démarche de l'usager effectuée auprès du service concerné, ayant fait l'objet d'un rejet total ou partiel et qu'elles n'interrompent pas les délais de recours. Sa réclamation est en conséquence prématurée car la procédure de contrôle fiscal dont il fait l'objet n'est pas achevée par le seul échange de réponses aux observations qu'il a formulées.

Le Médiateur, qui regrette que l'imprimé de réponse adressé par l'administration n'offre aucune voie explicite de recours, lui suggère d'adresser d'abord une réclamation au directeur des services fiscaux du département concerné dans la mesure où le contrôle a été effectué par une brigade de vérification. Cette première démarche constituera alors un recours hiérarchique contestant le redressement envisagé mais dont le paiement n'a pas encore été demandé. En cas de rejet total ou partiel de ce recours hiérarchique, Monsieur X pourra alors saisir valablement le Médiateur.

En tout état de cause et pour faciliter la démarche du contribuable auprès de l'administration, le Médiateur informe les services fiscaux concernés des conseils qu'il vient de donner au contribuable.

Clarification de certaines règles

4 Au cours de l'année 2000, Madame X a informé le centre des impôts foncier du décès de son père, propriétaire d'une maison, et demande que l'avis d'imposition à la taxe foncière lui soit adressé. En décembre 2001, elle reçoit une lettre de rappel de la taxe due assortie de la majoration de 10 %. Elle règle la totalité de la somme demandée par chèque bancaire posté le 28 décembre en joignant le TIP pour faciliter l'identification du compte à créditer et en sollicitant la remise gracieuse de la majoration.

Le service lui répond début janvier que cette remise ne lui sera accordée qu'après paiement du principal de l'impôt. Or le chèque a été débité avant même l'envoi de cette réponse. Après de nombreux échanges écrits et téléphoniques, la contribuable pressent, ainsi qu'elle l'indique au service dans une correspondance datée du 18 mars 2002, que le problème de l'imputation du chèque doit résulter d'une erreur dans la transcription du numéro du compte fiscal à créditer.

Au bout de vingt actes ou démarches, la situation n'est toujours pas régularisée.

Madame X saisit alors le Médiateur en explicitant les raisons de ce désordre tel qu'il lui apparaît à la suite des informations verbales recueillies au cours d'une énième visite au CDIF.

Le service reconnaît que du fait de difficultés techniques, le paiement n'a pu être imputé que le 12 avril 2002. Le Médiateur recommande au service de prononcer la remise gracieuse de la pénalité de recouvrement et présente au contribuable les excuses de l'administration pour les désagréments subis. Le 27 mai, la contribuable, dont la situation vient d'être régularisée, adresse ses remerciements.

Délais de remboursement d'excédents de versement ; mensualisation

5 Depuis plus d'une année, Madame X attend le remboursement d'un trop-versé correspondant au montant d'une mensualité prélevée en application des dispositions du contrat de mensualisation auquel elle a adhéré pour le paiement de son impôt sur les revenus. Ni son déplacement auprès des services du Trésor, ni sa demande formulée par écrit ne lui ont permis d'obtenir la restitution de cette somme. Ce retard s'expliquerait par un dysfonctionnement informatique.

À la suite de l'intervention du Médiateur, Madame X obtient en quinze jours le remboursement de la somme en cause assortie des intérêts correspondants.

6 Suite à une réclamation effectuée en février 2002, Monsieur X s'est vu accorder un dégrèvement de plus de 11 000 euros du montant de son impôt sur le revenu 2000 auquel s'ajoutent les intérêts moratoires.

En juillet 2002, n'ayant reçu aucun remboursement, il contacte les services du Trésor compétents. Il lui est répondu que les services sont débordés mais qu'il recevra les fonds en septembre au plus tard et ce, par virement puisque ses impôts sont prélevés sur son compte bancaire.

Fin septembre, n'ayant rien reçu, il reprend contact avec la Trésorerie qui lui indique qu'il y a eu un problème informatique mais qu'il recevra sous huit jours une lettre-chèque qui est « sur un bureau » à la signature. Le 18 novembre, n'ayant toujours rien reçu, il rappelle la Trésorerie qui lui précise que la personne qui s'occupe des dégrèvements est en vacances jusqu'à la fin du mois et que la personne qui signe les lettres-chèques ne sait pas quand elle aura le temps de les signer.

En désespoir de cause, ses revenus personnels de l'année 2002 ayant diminué de plus de 40 % alors que, dans le même temps, le montant des prélèvements demeure inchangé ce qui va l'obliger à recourir à un emprunt, il décide de saisir le Médiateur par courrier en date du 18 novembre 2002.

Par message du 9 décembre, il remercie le Médiateur de son intervention à la suite de laquelle il a reçu le remboursement du dégrèvement tant attendu. Celui-ci a été effectué par deux chèques émis sur le Trésor, l'un correspondant aux droits en principal (11 000 euros) et l'autre aux intérêts moratoires (475 euros).

7 Monsieur X a souscrit un contrat de mensualisation pour payer son impôt sur le revenu. Au cours de l'année 2001, il déménage du département de la région parisienne où il résidait pour aller habiter dans la région Midi-Pyrénées. Il reçoit à la fin du mois d'août 2002 son avis d'imposition qui lui permet de constater que le montant des neuf versements qu'il a effectués depuis le mois de janvier 2002 se traduit par un trop-perçu de plus de 1 000 euros.

Après trois démarches auprès des services du Trésor de son nouveau domicile où il lui est indiqué qu'il n'a rien à faire, que tout se réglerait à la prochaine échéance et alors qu'un nouveau prélèvement a été effectué en septembre, ce qui met l'intéressé dans une situation financière délicate lui occasionnant au surplus des frais pour prélèvement impayé et des frais d'agios, il décide de saisir le Médiateur. Dans sa lettre, le contribuable regrette que les agents des services du Trésor dont il dépendait avant son déménagement ne lui aient pas conseillé de demander l'arrêt des prélèvements.

À la suite de l'intervention du Médiateur, le trop-perçu a été restitué au contribuable au cours du mois de novembre mais le rattachement des versements à son compte fiscal ayant eu lieu tardivement, un prélèvement en octobre a encore été opéré.

L'administration a procédé au remboursement des frais bancaires occasionnés par cette opération et le Médiateur a renouvelé à cet usager les excuses de l'administration pour le dysfonctionnement constaté et les désagréments qui en ont résulté.

8 Monsieur X a opté en faveur du système de la mensualisation et un prélèvement a été opéré sur son compte en juillet 2002 pour un montant correspondant à sept mensualités. De ce fait, il a réclamé le remboursement des sommes qu'il avait préalablement versées au titre des deux premiers acomptes provisionnels et des frais bancaires occasionnés par cette situation. Malgré ses démarches, sa demande est demeurée sans suite et il a décidé d'en saisir le Médiateur.

À la suite de cette démarche, les services du Trésor ont procédé au remboursement par lettre-chèque libellée au nom de Monsieur X ou de Madame X et adressée au domicile fiscal des époux au moment de la déclaration de revenus. Mais les époux étaient en instance de divorce et le chèque a été encaissé par l'ex-épouse sans qu'elle en informe son ex-mari.

Toutefois, l'examen du dossier a conduit à constater que les revenus perçus pendant la période de vie commune du couple en 2001 conduisaient à une situation de non-imposition. Les services du Trésor ont en conséquence procédé au remboursement des sept échéances recouvrées dans le cadre du contrat de mensualisation souscrit par le contribuable sur le compte de domiciliation des prélèvements, ouvert au nom de l'intéressé.

Le Médiateur a recommandé, ainsi que le proposaient les services, de faciliter le règlement de cette situation en accordant au contribuable un report de paiement jusqu'au 15 décembre 2002 du montant de l'impôt qu'il devait à titre personnel, compte tenu du changement de sa situation familiale. Par ailleurs, une fois les droits en principal payés, l'intéressé pourra solliciter une remise de la majoration de 10 % encourue.

Revenus reversés et déjà imposés

9 En 1998, Monsieur X avait perçu des arriérés de salaires à l'issue d'une procédure judiciaire intervenue dans le cadre d'un licenciement. En 2001 et 2002, il se voit dans l'obligation de rembourser son ancien employeur qui a obtenu gain de cause après cassation de l'arrêt et renvoi à la cour d'appel qui a ordonné la restitution de la somme versée au titre de l'exécution provisoire.

Le contribuable procède, en exécution de cette décision de justice, au versement de la somme et parallèlement sollicite la restitution de l'impôt acquitté au titre de 1998 à raison des revenus qu'il avait déclarés à ce titre. Sa réclamation est rejetée. Il saisit alors le tribunal administratif et, sur le conseil du centre des impôts dont il dépend, le Médiateur.

Aux termes de l'article 12 du Code général des impôts, l'impôt est dû chaque année à raison des revenus dont le contribuable a disposé au cours de la même année. Lorsqu'un contribuable est appelé à reverser des sommes indûment perçues et pour lesquelles il a été régulièrement imposé, ce versement reste sans incidence sur l'imposition de l'année au cours de laquelle il en a disposé. Le versement des sommes perçues à tort s'impute uniquement sur le revenu de cette catégorie. Ce versement peut générer un déficit imputable sur le revenu global imposable de la même année ou, en cas d'insuffisance de ce dernier sur celui des années suivantes jusqu'à la cinquième année inclusivement (article 156 I du Code général des impôts).

En application de ces principes, Monsieur X ne peut prétendre, en droit, à la restitution de l'impôt sur le revenu de 1998 à raison des sommes reversées en 2001 et 2002.

Certes, il peut déduire ces sommes de ses revenus imposables jusqu'en 2007. Mais comme ses revenus ont beaucoup diminué, il craint de n'obtenir en fin de compte qu'une restitution partielle de l'impôt qu'il a payé.

Les dispositions en vigueur interdisent au Médiateur de recommander autre chose qu'un examen gracieux de la situation de Monsieur X en 2007 dans l'hypothèse où la simple application du mécanisme précité laisserait alors apparaître un écart d'imposition à son préjudice.

Départ momentané à l'étranger

10 Monsieur X est parti à l'étranger en décembre 1998. Il y séjourne jusqu'en octobre 1999 puis revient en France où il réside depuis lors à la même adresse qu'avant son départ.

En janvier 2001, il reçoit une demande de règlement de CSG, CRDS et prélèvement social sur ses revenus 1998. Or, il a déjà acquitté ces impositions en septembre 1998 en effectuant, avant son départ à l'étranger, sa « déclaration provisoire » auprès de son centre des impôts habituel, comme c'est la règle en la matière. Il a également adressé une déclaration définitive au centre des impôts des non-résidents en 1999.

Pensant être en règle avec l'administration fiscale, il croit que cette demande de règlement a été établie par erreur. Mais malgré deux démarches et de nombreux appels téléphoniques en ce sens, il ne reçoit aucune réponse.

En avril 2002, durant ses congés, un avis à tiers détenteur est adressé à sa banque, qui est aussi son employeur. Il intervient alors de nouveau auprès du centre impôts des non-résidents de façon plus pressante en signalant qu'il a bénéficié d'ailleurs d'un dégrèvement de CSG en 1998.

À la suite de l'examen de son dossier par le Médiateur, une explication détaillée du suivi de son compte fiscal lui est donnée avec, en particulier, des précisions sur un trop-versé effectué lors de son règlement de l'impôt provisoire 1998 et ayant donné lieu à une double opération des services, d'une part, une imputation sur une taxe foncière et des contributions sociales et, d'autre part, un remboursement.

Des explications lui sont également fournies sur le calcul de son impôt définitif 1998 pour lequel le montant relatif aux contributions sociales avait été établi sans tenir compte de l'imposition provisoire et sans que le dégrèvement prononcé ne soit accompagné des informations au contribuable.

Compte tenu des circonstances, le Médiateur a recommandé au trésorier des non-résidents de procéder à une remise gracieuse totale de la majoration et des frais y afférents.

Redevance de l'audiovisuel

11 Monsieur et Madame X ont deux comptes ouverts au centre régional du service de la redevance de l'audiovisuel d'Y. En 2000, ils déménagent et achètent un second téléviseur couleur. Toutes les redevances sont réglées, aux dates auxquelles elles sont exigibles, par Monsieur X qui demande au service de clôturer le compte débiteur ouvert au nom de Madame X. Malgré les lettres adressées et les explications données par téléphone lorsqu'il peut arriver à joindre le service, ce dernier décide de clore le compte ouvert au nom de Monsieur X et adresse un dernier avis avant saisie au nom de Madame X.

L'examen du dossier permet au Médiateur de constater qu'une double imposition a été effectuée au titre de l'année 2001. Celle-ci résulte de la différence des données figurant dans l'intitulé des deux comptes ouverts au nom de chacun des époux, ce qui fait obstacle à tout rapprochement automatique.

Ainsi, en juillet 2002, le service a résilié le compte ouvert le plus récemment (celui de Monsieur X) sans reporter les versements sur le compte maintenu et pour lequel des mesures de poursuites avaient été initiées par les services du Trésor compte tenu du fait qu'il était débiteur.

La situation, après intervention du Médiateur, a été régularisée. Le Médiateur a recommandé au service de mettre en œuvre sa proposition de remise gracieuse de la majoration et des frais de commandement appliqués à la redevance de l'année 2000.

Consommation

12 Madame X a été victime d'une escroquerie en matière d'achat d'une prestation de voyage organisé pour lequel une partie des consommateurs, confrontés au même problème, ont porté plainte. Elle souhaite connaître les voies et moyens de recours pour pouvoir obtenir le remboursement de la somme qu'elle a versée pour ce voyage.

Le Médiateur lui recommande de se rapprocher de la direction régionale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes compétente dont il lui communique l'adresse afin qu'elle puisse trouver auprès de cette administration aide et conseil pour effectuer les démarches nécessaires. Elle pourra éventuellement, après ce premier contact, porter plainte auprès du procureur de la République qui a eu à connaître de cette affaire.

13 Monsieur X, à la suite d'un différend qui l'oppose à une société de téléphonie mobile, a saisi la direction départementale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes de son département et n'est pas satisfait de la réponse faite à son courrier dans lequel il indiquait qu'il avait l'intention de porter plainte contre cette société. Il décide de saisir le Médiateur.

En réponse à sa demande, le Médiateur, après avoir rappelé les circonstances dans lesquelles s'inscrit ce litige, lui demande de prendre acte qu'il a obtenu de la société de téléphonie le remboursement de l'abonnement contesté ainsi, à la suite de l'intervention de la direction départementale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes auprès de cette société, qu'une proposition de geste commercial motivé par le désagrément subi dans le traitement de sa demande, geste qu'il a refusé.

Il lui précise les conditions dans lesquelles peuvent s'appliquer les dispositions de l'article L. 121-1 du Code de la consommation en cas d'infraction caractérisée. Il lui confirme la possibilité qu'il a, au cas où il estimerait faire l'objet d'un non-respect d'engagements contractuels de la part de la société, d'initier une action devant le juge civil.

Épargne salariale

14 Madame X souhaitait obtenir le déblocage anticipé de l'épargne salariale acquise par son époux afin de payer en totalité l'appartement qui devait leur être livré au cours du troisième trimestre 2002. L'acte notarial est intervenu en mars 2001 et l'achat définitif en juillet 2002.

La société gestionnaire du compte d'épargne salariale a refusé la levée anticipée au motif que le délai de six mois suivant le fait générateur, c'est-à-dire la signature de l'acte notarié, pour obtenir un déblocage anticipé, a été fixé par la loi n° 2001-152 du 19 février 2001 relative à l'épargne salariale, dont la date est antérieure à la signature de l'acte chez le notaire.

Après examen de la demande de Madame X. et consultation de plusieurs directions du ministère, le Médiateur a pu préciser à l'intéressée que ce délai n'avait pas été fixé par la loi de février 2001 précitée mais par le décret n° 2001-703 du 31 juillet 2001. En conséquence, ce délai ne pouvait pas être connu à la date de la signature de l'acte chez le notaire. Dès lors, il ne pouvait lui être opposé et le déblocage des fonds détenus par son époux était de droit si ces fonds correspondaient bien à des avoirs au titre d'un exercice clos au moment de l'intervention de l'acte notarié et des années antérieures.

Collectivités locales – Domaine

15 Monsieur X, maire de la commune de Y, a entrepris une opération de remembrement de terrains communaux depuis plusieurs années et surtout depuis 2002. Il se trouve, avec son conseil municipal, confronté à des difficultés dans le déroulement de cette opération parce que les délais demandés par la conservation des hypothèques dont il dépend pour la publication des actes de notoriété se sont considérablement allongés. Or, il doit émettre les titres de recettes correspondant aux locations des parcelles de terre dont la commune est propriétaire et faisant l'objet du remembrement.

Il convient de noter que le montant de ces loyers sert également de référence pour le calcul des cotisations sociales dont sont redevables les agriculteurs, locataires de ces terres.

Malgré ses démarches, le maire n'obtient pas satisfaction et décide alors de saisir le Médiateur.

Après examen du dossier et échanges avec les divers services concernés, y compris ceux relevant de l'agriculture, le Médiateur propose une solution consistant à rédiger des baux faisant référence aux numéros des parcelles attribués avant l'opération de remembrement et ce, sans attendre la publication des actes de notoriété acquisitive déposés par le maire auprès de la direction des services fiscaux. Dès la publication de ces actes, les baux seront régularisés par voie d'avenant.

Impôts locaux

16 Propriétaire, dans le cadre d'une communauté universelle, d'un garage et de deux commerces dans la commune de W inclus dans le périmètre d'une ZAC, Monsieur X a effectué plusieurs démarches auprès de l'administration fiscale pour obtenir une diminution de la taxe foncière à laquelle sont assujettis ces biens. Il précise que compte tenu du droit de préemption dont bénéficie la commune, il ne peut ni vendre ni louer librement les biens en cause. Au surplus, ces biens sont situés dans une commune éloignée de son domicile actuel. Le litige dure depuis plusieurs années et a donné lieu à des prises de position de l'administration fiscale variant d'une année à l'autre : dégrèvement total pour une année, maintien des impositions pour une autre l'ayant conduit à introduire une instance devant le tribunal administratif de Y, non encore jugée. En outre, il s'efforce de faire comprendre au service qu'il est inutile d'adresser des courriers au nom de son épouse, précédemment propriétaire des biens, dès lors que celle-ci est décédée.

Ayant appris par la presse l'existence du Médiateur, il décide de le saisir de son problème.

Après un premier examen approfondi du dossier, il est apparu nécessaire de faire procéder, en préalable à toute recommandation, à une visite contradictoire desdits locaux afin de prendre en compte les éventuels changements de consistance et d'affectation. Il en est résulté l'établissement de nouvelles évaluations prenant en compte les surfaces relevées sur place et la fixation d'un tarif plus adapté pour l'un des biens concernés. Cette décision s'est traduite par une diminution sensible des droits dus au titre des années 1997 à 2002.

Par ailleurs, le Médiateur, à titre très exceptionnel, a recommandé à l'administration de suivre la proposition d'allégement des cotisations restant dues, afin de clore ce dossier en raison du contexte particulier dans lequel s'inscrivait le litige et sous réserve du désistement préalable de l'instance introduite par Monsieur X devant le tribunal administratif.

Parallèlement, le Médiateur a indiqué à Monsieur X qu'il pouvait faire mettre en œuvre, avec le concours de son notaire, son droit de délaissement qui lui permet à tout moment de mettre la commune en demeure d'acquérir les biens en cause compris dans le périmètre d'une ZAC.

Enfin, il a été conseillé à Monsieur X de demander à son notaire de consolider sa situation juridique à l'égard des tiers sur les biens en cause qui appartenaient en propre à son épouse, son changement de régime matrimonial et une attestation immobilière après décès de son épouse n'ayant pas été transmis à la conservation des hypothèques. Toutefois, le Médiateur a demandé au service du Trésor de veiller à libeller désormais l'adressage postal des courriers au nom de Monsieur X en tant que gestionnaire de l'immeuble.

ANNEXE 2

Exemples de médiation concernant des entreprises

Délais raisonnables de réponse

- 1 La société X, exploitant un commerce « duty free », a fait l'objet de rappels de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) à la suite d'un contrôle fiscal et s'est vu infliger une amende pour ne pas avoir opéré une retenue à la source.

En 1999, elle sollicite à titre gracieux la décharge de cette amende. Près de deux ans plus tard, cette demande est rejetée par une décision expresse d'août 2001.

La saisine du Médiateur se fonde sur le défaut de base légale de cette amende.

L'administration fiscale reconnaît alors que cette amende n'était pas justifiée. Elle propose de faire droit à la demande par voie de dégrèvement d'office. Le Médiateur recommande au service de suivre cette proposition qui régularise ainsi la situation au terme d'un délai de quatre ans.

- 2 La société X, filiale française d'une société étrangère, a déposé en 1996 une demande de remboursement de crédit de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) pour le compte de la société mère. Cette demande est rejetée par l'administration fiscale. La société saisit le tribunal administratif en 1997. En cours d'instance, l'administration confirme partiellement le rejet de la demande.

L'entreprise s'adresse au Médiateur en 2002 et fait valoir que les conditions légales pour obtenir le remboursement de la somme en cause sont remplies. Elle s'estime victime de lenteurs administratives dès lors que le tribunal n'a pas encore statué sur sa requête.

Le Médiateur fait procéder à un réexamen du dossier. Il apparaît que, depuis 1999, une instruction a été diffusée auprès des services pour régler des situations similaires et que celle-ci n'a pas été appliquée au cas particulier. Le Médiateur recommande à l'administration de procéder au remboursement demandé.

3 La société X a fait l'objet en 1996 d'un contrôle fiscal portant sur les années 1992 à 1994. Certains rappels de taxe sur la valeur ajoutée et d'impôt sur les sociétés ont été assortis de la majoration de 40 %, la bonne foi du contribuable ayant été écartée.

L'entreprise a contesté les redressements par des réclamations effectuées au cours des années 1997 et 1998. Celles-ci ayant été rejetées, elle a saisi le tribunal administratif qui a également rejeté ses requêtes en 2001. La société a fait appel des jugements.

En juin 2002, elle décide de saisir le Médiateur en faisant état de difficultés de trésorerie et en sollicitant un allégement des pénalités.

Le Médiateur recommande au service de faire suite à la demande dans le cadre de transactions, sous réserve du désistement préalable de l'action de la société devant la cour administrative d'appel.

Dans un premier temps, la société refuse cette proposition, estimant que les rappels de TVA ne sont pas fondés. Le Médiateur, après examen des arguments développés à l'appui de cette position, informe la société des motifs de droit pour lesquels l'administration fiscale ne peut pas partager son analyse.

Dans un souci de conciliation, il recommande alors au service de réitérer sa proposition de transactions. Les contrats de transaction sont en définitive signés par la société le 16 décembre 2002.

4 La société X a déposé, au titre de l'exercice 2001, une demande de remboursement d'un crédit d'impôt pour dépenses de recherche.

Considérant que ce remboursement tarde alors qu'elle éprouve des difficultés de trésorerie et qu'elle n'obtient pas toutes les informations souhaitées de la part des services concernés, l'entreprise saisit le Médiateur afin d'obtenir satisfaction dans les meilleurs délais.

Le Médiateur constate que l'entreprise n'a pas facilité le suivi de son dossier en changeant le domicile fiscal de son siège social sans en avertir l'administration fiscale. Toutefois, il apporte les explications sollicitées et informe l'entreprise de l'imminence de la restitution demandée pour laquelle l'urgence a été signalée au service concerné. Néanmoins, il précise bien à la société que cette restitution est effectuée sans préjuger des résultats d'un éventuel contrôle fiscal sur l'éligibilité des dépenses effectuées par l'entreprise au crédit d'impôt recherche.

Entreprises nouvelles

5 Une entreprise a commencé à exercer son activité sous forme de SARL pour laquelle elle a estimé pouvoir bénéficier du régime d'exonération réservé aux entreprises nouvelles. À la suite de la remise en cause de ce régime par l'administration fiscale, elle a sollicité un étalement pour le paiement des rappels d'impôt sur les sociétés en soulignant ses disponibilités financières restreintes.

Cette demande d'étalement a été refusée et une procédure de recouvrement forcé par voie d'avis à tiers détenteur sur le compte bancaire de la société a été mise en œuvre par la Trésorerie concernée.

Saisi par l'entreprise, le Médiateur constate qu'outre des dettes fiscales auprès du trésorier et de la recette des impôts, la remise en cause du régime d'exonération des entreprises nouvelles a entraîné un rappel de cotisations sociales dont l'entreprise est redevable auprès de l'URSSAF. La demande d'étalement doit dès lors être examinée au regard de l'ensemble des dettes.

Dans un premier temps, cette demande est rejetée en raison de l'absence d'acquittement des cotisations ouvrières d'URSSAF. La situation ayant été régularisée sur ce point, le Médiateur se prononce en faveur de la proposition d'étalement soumise à l'avis de la commission départementale des chefs des services financiers en décembre 2002. Un plan d'étalement de quatorze mois, sous réserve du paiement des taxes et cotisations courantes et de la constitution de garanties, est accordé à l'entreprise.

Entreprises ayant cessé leur activité

6 Monsieur X a exploité un restaurant jusqu'en 1993, date de son départ en retraite. À la suite d'un contrôle fiscal en 1994, des rappels de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et d'impôt sur le revenu ont été mis à sa charge à raison de cette activité.

Le contribuable n'a pas donné suite à la transaction proposée par l'administration fiscale et prévoyant la remise des pénalités de mauvaise foi. Les impositions sont devenues définitives à la suite de son désistement devant la cour administrative d'appel. La saisine du Médiateur en août 2002 se fonde notamment sur les difficultés rencontrées par le contribuable pour s'acquitter de sa dette.

Compte tenu de la situation financière de l'intéressé, le Médiateur recommande en conclusion de sa médiation de donner suite à la proposition du service d'effectuer, à titre exceptionnel, une remise gracieuse des pénalités restant dues en matière de TVA et d'une partie de la dette d'impôt sur le revenu. Une lettre de remerciements est adressée en septembre 2002 au Médiateur par l'intéressé.

7 L'entreprise individuelle de Monsieur X, artisan maçon, a été placée en liquidation de biens. Le contribuable reste redevable, pour cette activité, d'arriérés de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et de pénalités. Il a sollicité la remise de cette dette en faisant état de ses difficultés financières. Cette demande a été rejetée. Un étalement du paiement lui a été accordé, en 2001, après de multiples démarches, sur la base d'un versement mensuel de 100 francs.

Monsieur X saisit le Médiateur en vue d'un réexamen de sa situation. S'agissant du principal de la dette, celui-ci ne peut que rappeler les dispositions légales qui s'opposent à toute remise des droits en matière de TVA. Il recommande toutefois au service de donner suite à sa proposition de remise des pénalités restant dues.

8 L'entreprise individuelle de Monsieur X, artisan puis commerçant, a été placée en liquidation judiciaire en 1991. Retraité, l'intéressé reste redevable d'importants arriérés d'impôt au titre des années 1984 à 1991 auxquels il ne peut faire face. Il a été informé par le liquidateur de la vente prochaine de son habitation principale afin de clôturer la procédure collective.

La demande d'allégement gracieux de ses arriérés qu'il adresse au Médiateur est regardée comme prématurée. En effet, l'administration n'avait pas achevé l'instruction de cette demande et la résolution du dossier nécessitait une poursuite du dialogue et d'autres démarches de la part de

Monsieur X en raison de l'existence de créanciers privés. Le Médiateur suggère à Monsieur X de demander au principal créancier privé, une banque, de faire le même effort que celui réclamé à l'État afin d'éviter la vente de l'habitation.

Ce créancier acceptant de renoncer à une partie de sa créance, l'administration décide, à titre exceptionnel, de procéder à des dégrèvements importants de l'impôt sur le revenu et des pénalités sur les taxes sur le chiffre d'affaires.

Renouer le dialogue avec les entreprises

9 Monsieur X, qui a exercé pendant trois ans une activité indépendante après un licenciement, a déposé en 1996 après sa cessation, une demande de remboursement d'un crédit de taxe sur la valeur ajoutée (TVA). Cette demande reste sans réponse explicite malgré de nombreuses relances. En juillet 2002, il saisit le Médiateur afin qu'une issue favorable soit trouvée à ce différend.

Le Médiateur constate qu'une situation de blocage s'est créée. En effet, afin d'instruire la demande, le service a invité le contribuable à produire des justificatifs à plusieurs reprises. Or celui-ci n'a pu fournir les renseignements nécessaires soutenant que son comptable avait déjà produit les documents demandés.

Dans le cadre de la médiation, de nouveaux contacts téléphoniques sont pris avec le contribuable et celui-ci reconside^{re} sa demande initiale en limitant le montant. Un accord est trouvé et le remboursement de la somme qui lui était réellement due est effectué.

10 La société X a fait l'objet d'un contrôle fiscal au titre des exercices clos de 1999 à 2000. Des rappels d'impôts en résultant au titre de l'impôt sur les sociétés et au titre de l'impôt sur les revenus du dirigeant ont été mis en recouvrement le 30 janvier 2002.

Le 23 juillet 2002, la société introduit une réclamation contentieuse en produisant des documents. Le 28 août 2002, le service reçoit la contribuable et ses conseils venus présenter de nouvelles pièces. La société fournit encore des explications complémentaires le 16 septembre 2002.

Par lettre recommandée en date du 1^{er} octobre, l'avocat de la société et de son dirigeant saisit le Médiateur en indiquant que la discussion avec l'inspecteur des impôts n'est pas très ouverte et que, le Trésor réclamant des garanties, le traitement du dossier est urgent.

Le Médiateur ne constate aucun retard dans le traitement par le service de la réclamation. Faute d'une démarche préalable ayant fait l'objet d'un rejet total ou partiel, la saisine du Médiateur est prématurée. Celui-ci en informe l'avocat en lui précisant que l'administration envisage sur certains redressements de revoir sa position et il invite les parties à poursuivre directement leur dialogue.

11 La société X a fait l'objet d'un contrôle fiscal. Les rappels d'impôt sur les sociétés et de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) ont été assortis, outre l'intérêt de retard, de la majoration de 40 % pour dépôt tardif des déclarations.

La société X a sollicité l'abandon des pénalités en faisant valoir sa bonne foi. À défaut de réponse de l'administration dans le délai de deux mois, la demande est considérée comme rejetée.

L'entreprise saisit le Médiateur qui relève que la bonne foi du contribuable n'a pas été mise en cause et que celui-ci est sanctionné en raison du fait qu'il n'a pas respecté ses obligations déclaratives. Dans sa réponse, le Médiateur ne donne pas suite à la demande du contribuable et lui conseille de veiller à l'avenir à déposer ses déclarations dans les délais pour éviter d'être de nouveau pénalisé.

Réclamation superfétatoire

12 Monsieur et Madame X, artisans, ont fait l'objet d'une vérification de comptabilité au titre des années 1990 à 1992.

Leur avocat a décidé de saisir le Médiateur afin que les conséquences de ce contrôle soient revues dans le cadre d'un examen gracieux. Il fait valoir des arguments visant à contester la méthode du contrôle et le bien-fondé des redressements.

Après expertise du dossier, le Médiateur constate deux choses. D'une part, la régularité des impositions a été confirmée par le tribunal administratif en 1999 et les intéressés se sont désistés de leur appel contre ce jugement le 27 mai 2002, ce qui revient à accepter les conséquences du contrôle. D'autre part, sur le plan gracieux, le dossier a fait l'objet d'examens approfondis à la suite de la saisine à plusieurs reprises du ministre. À l'issue de ces examens, la totalité des pénalités et des intérêts de retard a été abandonnée sous réserve du désistement de l'instance contentieuse.

La situation financière des intéressés n'étant pas particulièrement difficile, le Médiateur répond à l'avocat qu'il ne constate aucune injustice, le dossier ayant déjà donné lieu à un traitement gracieux bienveillant.

Aide à l'investissement

13 En 1999, Monsieur X, artisan maçon, obtient sur l'enveloppe « Artisanat » du contrat de plan État-région une aide pour réaliser un investissement matériel. Parallèlement, il a sollicité une aide au titre du programme « Leader II » pour un complément de financement européen qu'il a obtenue sans, selon lui, que l'administration ne lui ait préalablement indiqué que ces

deux types d'aides émanaient du même fonds européen, le FEDER, et qu'un tel cumul était interdit.

Le versement de cette dernière aide, d'un montant supérieur à celle obtenue dans le cadre du contrat de plan État-région, est bloqué par la préfecture et Monsieur X saisit le Médiateur.

Celui-ci examine le dossier avec les différentes administrations concernées – la direction des entreprises, du commerce et de l'artisanat, la Trésorerie générale et la préfecture de la région. Le Médiateur rappelle à Monsieur X la règle qui interdit de verser pour une même opération deux subventions sur le même fonds européen, ce qui justifie le refus des services préfectoraux, mais il demande aux services d'étudier une solution d'équité à l'égard de ce responsable de PME.

Les administrations concernées proposent, à titre exceptionnel, dans le cadre de la médiation, d'octroyer à Monsieur X le bénéfice de l'aide la plus élevée sous réserve que soit reversée celle obtenue au titre du programme « Leader ». Cette solution est proposée à l'intéressé qui l'accepte.

ANNEXE 3

Décret instituant un médiateur du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie

Journal officiel du 28 avril 2002, décret n° 2002-612 du 26 avril 2002.

Décret 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'État (section des finances) entendu,

Article 1

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.

Article 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.

Article 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.

Article 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.

Article 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.

Article 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.

Article 7

Le ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, le ministre de la Fonction publique et de la Réforme de l'État, le ministre délégué à l'Industrie, aux Petites et Moyennes entreprises, au Commerce, à l'Artisanat et à la Consommation, le secrétaire d'État au Commerce extérieur et la secrétaire d'État 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.

Par le Premier ministre :

Lionel Jospin :

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'État,
Michel Sapin

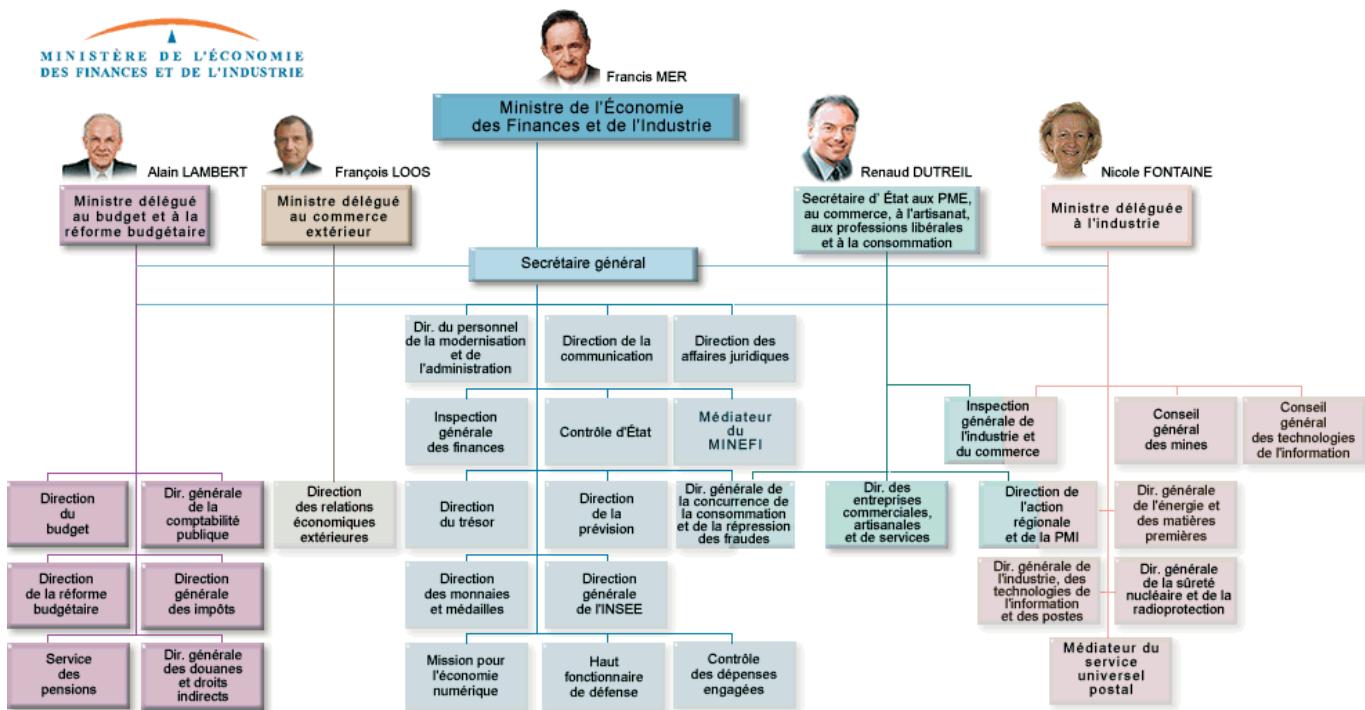
Le ministre délégué à l'Industrie, aux Petites et Moyennes entreprises,
au Commerce, à l'Artisanat et à la Consommation,
Christian Pierret

Le secrétaire d'État au Commerce extérieur,
François Huwart

La secrétaire d'État au Budget,
Florence Parly

ANNEXE 4

Organigramme du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie



ANNEXE 5

Guide pratique de saisine du Médiateur

L'institution d'un médiateur du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie par un décret du 26 avril 2002 vise à simplifier les relations avec les usagers, qu'il s'agisse de particuliers ou d'entreprises, et à améliorer le service rendu au public.

Quel est le rôle du Médiateur ?

Placé auprès du ministre, le médiateur du MINEFI a pour mission de recevoir les réclamations individuelles des personnes physiques ou morales concernant le fonctionnement des services du ministère dans leurs relations avec les usagers et de favoriser la solution des litiges.

Nommé pour trois ans, le Médiateur formule également dans un rapport annuel public des propositions de nature à améliorer les relations avec les usagers.

Qui peut s'adresser au Médiateur ?

Chaque citoyen peut s'adresser directement au Médiateur et chaque entreprise aussi. Le médiateur du MINEFI est notamment au service des PME.

Toutes les réclamations sont-elles recevables ?

Toute réclamation adressée au Médiateur doit avoir été précédée d'une « première démarche » de l'usager auprès du service concerné et avoir entraîné à ce niveau un rejet total ou partiel.

Quels sont les pouvoirs du Médiateur ?

Le Médiateur fait appel aux services du MINEFI pour l'instruction des réclamations dont il est saisi. Il propose une solution appelée « recommandation ». Si le service concerné du ministère n'accepte pas la recommandation proposée par le Médiateur, celui-ci peut soumettre directement l'affaire au ministre qui décide.

Dans quel délai le Médiateur répond-il aux réclamations qui lui sont adressées ?

Un accusé de réception est envoyé sans délai, qui indique que la réclamation n'a pas d'effet suspensif. La réponse du Médiateur est d'autant plus rapide que l'affaire est plus simple. Le Médiateur s'efforce d'aboutir dans les délais les plus courts possibles. En tout état de cause, s'il s'agit d'une affaire complexe, la personne qui a saisi le Médiateur est tenue informée de l'avancement du traitement de son affaire.

À qui faut-il s'adresser pour saisir le Médiateur ?

Il suffit de lui écrire à l'adresse suivante :

**Monsieur le médiateur
du ministère de l'Économie,
des Finances et de l'Industrie**
Télédoc 215
139, rue de Bercy
75572 PARIS CEDEX 12
On peut également lui adresser un mél à l'adresse suivante :
mediateur@finances.gouv.fr

Rapport réalisé avec le concours de :

- **la direction du Personnel, de la Modernisation et de l'Administration : sous-direction de l'Informatique – bureau 2C et, notamment, Luc Cicéron, responsable de l'assistance informatique des missions ministérielles ;**
- **la direction générale des Impôts : Philippe Moubeche, graphiste.**