



Dossier
**La médiation
juridictionnelle**

Médiateur de Bercy

Rapport 2025



Édito



Ce rapport d'activité de l'année 2024 témoigne avant tout de l'œuvre remarquable accomplie par Christophe Baulinet, mon prédécesseur et ami, auquel j'ai succédé en septembre dernier. Pendant plus de huit années, il a su donner à la fonction de Médiateur de Bercy ses lettres de noblesse, s'investissant sans relâche pour développer ce mode de règlement amiable des conflits si précieux dans les relations entre les administrations des ministères économiques et financiers et leurs usagers. C'est avec honneur que je reprends le flambeau pour poursuivre cette mission essentielle.

La médiation : un espace unique de dialogue

La médiation occupe une position singulière dans notre paysage juridique. Ni juge, ni arbitre, ni procureur, le médiateur ouvre un espace de dialogue neutre où chacun peut exprimer ses attentes et entendre celles de l'autre. Cette posture de tiers de confiance nous permet, même en l'absence d'accord final, d'apporter une explication claire et une compréhension partagée des règles applicables.

Cette approche gagne chaque année en reconnaissance. Le récent décret 2025-660 du 18 juillet 2025 a d'ailleurs renforcé le recours à la médiation dans les procédures civiles. L'encouragement croissant au règlement amiable des litiges constitue une évolution positive de notre système juridique.

Des chiffres qui révèlent des besoins humains

Au sein des ministères économiques et financiers, nous avons enregistré cette année 5 551 demandes. Derrière ces statistiques se cachent des femmes et des hommes, des entreprises aussi, qui recherchent une écoute active, impartiale et un accompagnement pour résoudre sereinement leurs différends.

Notre taux de satisfaction, maintenu à 65 %, confirme que la médiation apporte des réponses concrètes et équilibrées dans une majorité de cas. Au-delà de ces pourcentages, c'est la qualité du dialogue restauré qui constitue la vraie valeur de notre mission.

Une équipe au service de l'excellence

Je tiens à exprimer ma reconnaissance à l'ensemble de mes collaborateurs pour leur exigence, leur investissement et l'humanité qu'ils déploient quotidiennement. Je salue également l'engagement constant des médiateurs délégués. Ensemble, par leur professionnalisme et leur sens de l'écoute, ils rendent possible une médiation à la fois exigeante et profondément humaine.

→

Trois axes de développement

En 2024, la médiation institutionnelle a poursuivi son déploiement selon trois axes structurants :

La « médiation usagers », cœur de notre mission depuis 2002, qui continue de répondre aux attentes des citoyens et des entreprises dans leurs relations avec l'administration ;

La « médiation juridictionnelle », encore limitée en nombre de saisines, mais qui confirme déjà son utilité en créant un espace de dialogue constructif - c'est l'objet du dossier thématique de cette année ;

La « médiation RH », dont l'expérimentation s'est achevée en septembre 2024, qui, après concertation avec le Secrétariat général et les directions, étendra son champ d'application afin d'offrir aux agents un cadre de dialogue renouvelé et apaisé avec leur administration.

Des principes intangibles

Je mesure pleinement la responsabilité qui m'incombe : préserver l'indépendance, l'impartialité et la neutralité de la fonction.

Ces principes ne sont pas des notions abstraites mais trouvent à s'appliquer concrètement dans nos échanges quotidiens, qu'il s'agisse d'un particulier face à l'administration fiscale, d'une entreprise confrontée à une réglementation complexe, ou d'un agent cherchant à comprendre une décision le concernant.

Vers l'avenir

Convaincu de la pertinence de ce mode amiable de résolution des conflits, je suis certain que la médiation continuera de se développer dans les années à venir. Dans une société où les tensions s'expriment souvent avec véhémence, elle demeure un chemin précieux : celui où la parole l'emporte sur la dispute, et le dialogue sur l'incompréhension.

Pierre Hanotaux
Médiateur de Bercy

Sommaire

Partie 1 Champ de compétences	9
La médiation « usagers »	10
La médiation Ressources humaines (RH)	14
Partie 2 Le Dossier: La médiation juridictionnelle	17
La médiation juridictionnelle du Médiateur de Bercy	18
Témoignages	25
Partie 3 Le bilan d'activité 2024	31
Moyens humains	32
Événements de l'année 2024	33
Les chiffres clés de l'année 2024	37
Partie 4 Propositions d'amélioration et de réforme	43
Propositions d'améliorations et de réformes 2025	44
Suivi des propositions d'amélioration et de réforme 2024	48
Partie 5 Zoom sur quelques exemples de médiations de l'année 2024	53
Annexes	61

Partie 1

Champ de compétences, modalités de saisine du médiateur et traitement des demandes de médiation.

La médiation usagers	10
La médiation ressources humaines	14

La médiation « usagers »

Par le décret 2002-612 du 26 avril 2022, le Médiateur a été investi de la mission de **traiter des litiges entre les usagers et les directions et services des ministères économiques et financiers** (Médiation « Usagers »).

Périmètre de la médiation

Le Médiateur des ministères économiques et financiers, parfois désigné comme « le Médiateur de Bercy », a été institué par le décret 2002-612 du 26 avril 2002.

L'article 1^{er} du décret dispose :

« Il reçoit les réclamations individuelles concernant le fonctionnement des services du ministère dans leurs relations avec les usagers. »

De manière concrète, il est pour l'essentiel saisi au titre de litiges relevant de la Direction Générale des Finances publiques (DGFIP) : contestation d'une imposition, de mesures de poursuites notifiées par un comptable public pour le recouvrement d'une imposition, d'un titre d'une collectivité locale ou d'un service de l'État, etc. Il est également saisi de litiges relevant de la Direction Générale des Douanes et Droits indirects (DGDDI), de la Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des fraudes (DGCCRF), de la Direction Générale du Trésor (DGT), de la direction générale des Entreprises (DGE) et de l'INSEE.

Les usagers mentionnés par le décret sont des personnes physiques ou des entreprises artisanales, commerciales, agricoles ou libérales, des sociétés ou associations, etc.

La recevabilité des demandes de médiation

Pour être recevables les demandes de médiations doivent satisfaire à plusieurs conditions.

Avoir un caractère individuel

Les demandes doivent émaner d'un usager, éventuellement représenté par un tiers dûment habilité, qui se trouve en litige avec l'administration à la suite d'une décision individuelle (cf. supra).

En conséquence, le Médiateur ne reçoit pas les réclamations ou pétitions collectives formulées par des usagers.

Concerner le fonctionnement des services des ministères économiques et financiers dans leurs relations avec les usagers.

En d'autres termes, le Médiateur ne peut être saisi que de demandes relatives à un litige entre un usager et une direction ou des services des MEF. Partant, il n'est pas compétent s'agissant :

- des réclamations des usagers qui ont un litige avec les administrations d'autres ministères ou les collectivités territoriales (régions, départements, communes) et les établissements publics ;
- des litiges d'ordre privé entre des personnes physiques ou morales (il en est ainsi par exemple, dans le cadre d'opérations commerciales, bancaires, relatives aux assurances, en matière de télécommunication, etc.).

Avoir fait l'objet d'une démarche préalable auprès du service concerné partiellement ou totalement infructueuse

L'article 3 du décret 2002-612 du 26 avril 2002 dispose que :

« 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. »

L'accomplissement d'une démarche préalable auprès de l'administration concernée n'est soumis à aucun formalisme particulier.

Le Médiateur peut notamment être saisi :

- à la suite de la contestation d'une action administrative (ex. : refus de délivrance d'un document administratif, modalités du service public rendu, etc.);
- dans le cadre d'une procédure de recours administratif en cours (ex. : rejet au premier niveau d'une demande se référant à une question de droit);
- dans une procédure contentieuse alors même qu'une instance a été introduite devant les tribunaux et tant qu'une décision de justice définitive n'a pas été rendue.

Toutefois, est à signaler **un particularisme en matière fiscale et de recouvrement des créances de l'État, des collectivités territoriales et des établissements publics pour préserver les droits de recours des usagers.**

En ces matières, le principe de « première démarche avant saisine du Médiateur » a été adapté de sorte à préserver les dispositifs de recours des usagers qui avaient été mis en place par le législateur (voir la fiche « démarche fiscale infructueuse en matière fiscale... » *in fine*).

Modalités de saisine du médiateur

La demande de médiation est formulée par écrit (par voie électronique ou postale).

Le Médiateur peut être saisi de deux manières :

- soit en utilisant un formulaire en ligne du site demarches-simplifiées.fr, lui-même accessible par le site Internet du Médiateur, à l'adresse électronique suivante : www.economie.gouv.fr/mediateur
- soit en envoyant une lettre à l'adresse suivante :
M. le Médiateur des ministères économiques et financiers
BP 60153
14010 CAEN Cedex 1

Une lettre simple suffit. Une lettre recommandée n'est pas indispensable.

- mode de saisine via le site internet du médiateur economie.gouv.fr/mediateur



Écran d'accueil du site



Si vous adressez votre demande par décision qui vous conduit à saisir le

3. Je saisis le Médiateur [↗](#)

[Saisir le médiateur \[↗\]\(#\)](#)

Page de saisine

Déroulement d'une médiation

En règle générale, l'utilisateur reçoit, sous 48 heures, (par courriel ou par voie postale, selon le mode de saisine) un accusé de réception circonstancié qui précise si sa demande relève ou non du champ de compétence du Médiateur et si, le cas échéant, elle est réorientée pour une instruction préalable au plan local. Dans les deux cas, la solution la plus adaptée est mise en œuvre pour faciliter la résolution du litige dans les meilleurs délais.

Saisine du Médiateur et recours juridictionnel

L'article 3 du décret 2002-612 du 26 avril 2002 précise que l'accusé de réception susmentionné indique que la réclamation adressée au Médiateur :

« n'interrompt pas les délais de recours. »

À ce jour encore, et malgré plusieurs tentatives de modification des dispositions de la partie législative du Code des Relations entre le Public et l'Administration (CRPA), la saisine du médiateur n'a pas pour effet d'interrompre ni de suspendre les délais de recours dont dispose l'utilisateur pour formuler une réclamation contentieuse ou ester en justice, ni ceux de l'administration pour poursuivre ses actions à son encontre.

Par ailleurs, aucun délai ne s'impose au Médiateur pour rendre sa médiation.

L'article L. 231-1 du CRPA qui précise que « le silence gardé pendant deux mois par l'administration vaut décision d'acceptation » n'est pas applicable aux demandes de médiation. En effet, le Médiateur propose, le cas échéant, une **recommandation** propre à éteindre le différend, mais n'a pas pour rôle de prendre une décision individuelle directement applicable, ou obligatoire pour le demandeur. Le demandeur conserve donc toute capacité pour contester en droit par les voies habituelles les décisions administratives qu'il a soumises au Médiateur. Il demeure que le Médiateur met tout en œuvre pour répondre dans un délai de trois mois.

L'article du Code L213-1 du Code de justice administrative (CJA) définit la médiation comme un « processus structuré, quelle qu'en soit la dénomination, par lequel deux ou plusieurs parties tentent de parvenir à un accord en vue de la résolution amiable de leurs différends, avec l'aide d'un tiers, le médiateur ».

La fiabilisation du processus de médiation est pour partie garantie par le « statut » du Médiateur et les obligations déontologiques auxquelles il se soumet.

Les obligations du Médiateur

Aux termes de l'alinéa 1^{er} de l'article L. 213-2 du Code de Justice Administrative (CJA) :

« Le médiateur accomplit sa mission avec impartialité, compétence et diligence. »

De fait, le Médiateur est impartial : il ne prend pas parti et ne privilégie personne. Il n'est ni arbitre ni conseil de l'une ou l'autre partie.

Il est par ailleurs neutre et s'emploie à ne pas imposer une solution mais à aider les parties à en dégager une.

Le Médiateur est maître de son dispositif de médiation ; il est indépendant et ne reçoit aucune instruction dans l'exercice de celle-ci. Son indépendance est notamment garantie par le fait qu'il est autonome ; s'il relève certes des ministères économiques et financiers, il dispose d'un service et de moyens qui lui sont propres et ne dépend d'aucune des autres administrations de Bercy.

Sa compétence tient au fait qu'il est formé à la médiation. Cette formation, jointe à son cursus professionnel, lui confère une réelle indépendance d'esprit.

Enfin, le Médiateur est tenu à la confidentialité dans la conduite de sa médiation. L'alinéa 2 de l'article L. 213-2 du CJA prévoit en effet que :

« (...) Sauf accord contraire des parties, la médiation est soumise au principe de confidentialité. Les constatations du médiateur et les déclarations recueillies au cours de la médiation ne peuvent être divulguées aux tiers ni invoquées ou produites dans le cadre d'une instance juridictionnelle ou arbitrale sans l'accord des parties. »

La médiation de Bercy dispose d'une « Charte du Médiateur de Bercy » qui fait notamment mention des engagements du médiateur dans l'exercice de sa mission. Elle peut être consultée sur le site internet du Médiateur de Bercy : <https://www.economie.gouv.fr/mediateur/publications>.

Le processus de médiation

L'instruction des demandes prend en compte l'exposé des faits et le point de vue de chacune des parties en présence (l'utilisateur et l'administration) en replaçant la demande dans son environnement juridique, administratif, économique et social.

Après avoir pris connaissance des éléments de fait et de droit exposés par l'utilisateur dans sa requête, le Médiateur s'adresse à l'administration concernée par le litige pour recueillir ses observations. Dans le cadre de ces médiations, le Médiateur ne dispose que des éléments fournis par les parties.

Une fois les observations connues, les conseillers du Médiateur procèdent à l'examen des positions respectives et confrontent les propositions des deux parties. La médiation est toujours rendue après une analyse juridique préalable, sur le fond et en la forme, pour s'assurer du respect du droit. Le Médiateur prend également en compte les circonstances de fait et les situations particulières qui peuvent le conduire à se placer sur le plan de l'équité.

Exemple d'une approche en termes d'équité :

Le Médiateur, saisi de la situation d'une usagère qui demandait la remise gracieuse d'impositions dues auprès de services des impôts situés dans des départements différents, a fait remarquer que les conclusions de l'administration des finances publiques sur la capacité de la personne à payer ses dettes étaient différentes selon les services. Il a donc recommandé à ses services de se concerter afin d'arriver à une analyse identique de la situation financière de l'usagère, ce qui a été fait et a permis de trouver une réponse harmonisée à la situation de la personne.

Suite de la médiation

Le Médiateur communique simultanément le résultat de sa médiation à l'utilisateur et à l'administration concernée afin qu'elle mette en œuvre les solutions éventuellement proposées, dans les meilleurs délais, si l'utilisateur accepte cette recommandation.

La recommandation du Médiateur ne s'impose pas aux parties même si, en pratique, l'administration suit généralement l'avis du Médiateur.

Une fois cette position connue, la médiation est close. Si l'utilisateur n'est pas satisfait de la recommandation qui lui est faite, il pourra poursuivre sa contestation par les voies traditionnelles encore ouvertes.

De la même manière, si la recommandation formulée comporte l'échange de nouvelles pièces entre les parties ou de nouvelles rencontres, il appartient à l'utilisateur de contacter directement le service de l'administration concernée.

Néanmoins, dans de rares situations où l'utilisateur apporte, après la médiation, des éléments nouveaux qui n'avaient pas été portés à sa connaissance, le Médiateur peut décider de compléter ou de reconsidérer sa médiation et adresser une nouvelle recommandation.

La médiation

« ressources humaines »

Consécutivement à la parution du décret 2021-449 du 15 avril 2021 et de l'arrêté du 24 décembre 2021, le Médiateur a expérimenté à compter du 23 mai 2022, la médiation en matière de ressources humaines (Médiation RH) qui couvre le domaine spécifique des litiges entre les agents des ministères économiques et financiers (MEF) et leur direction ou service sur un acte les concernant.

En complément de la « médiation usagers » instaurée par le décret 2002-612 du 26 avril 2002 (cf. supra), le Médiateur de Bercy s'est trouvé investi à partir de 2021, à titre expérimental, d'un nouveau type de médiation à destination des agents des MEF et couvrant un champ spécifique celui des ressources humaines ou, dit plus précisément, celui des litiges relatifs aux décisions de gestion les concernant.

Le décret 2021-449 du 15 avril 2021, complété par l'arrêté du 24 décembre 2021, a ainsi permis aux agents des MEF, durant une période fixée à trois ans, de saisir le Médiateur de Bercy au titre de certains litiges persistants nés d'une décision individuelle défavorable les concernant.

Mise en place de l'expérimentation

La mise en place de cette expérimentation découle d'une initiative du Médiateur de Bercy qui avait constaté que depuis 2016 la médiation se développait au fil de la publication de divers textes législatifs et réglementaires, dont le décret 2018-101 du 16 février 2018 portant expérimentation d'une procédure de Médiation Préalable Obligatoire (MPO) en matière de litiges de la fonction publique et de litiges sociaux.

Dans la mesure où les directions et services de Bercy n'entraient pas dans le champ de l'expérimentation prévue par ce décret, le Médiateur a souhaité leur permettre de disposer d'un dispositif propre de médiation

en matière de litiges de la fonction publique, lequel aurait ainsi été préalablement expérimenté en cas d'extension du champ de la MPO.

Le dispositif en question a été bâti en concertation avec les directions et services des MEF. Ayant lui aussi un caractère expérimental, seules les directions et services volontaires ont participé à la mise en place et à la mise en œuvre effective du nouveau type de médiation.

Le dispositif a été formalisé par les dispositions du décret 2021-449 du 15 avril 2021 et celles de l'arrêté du 24 décembre 2021. Il n'a été effectif qu'à partir du 23 mai 2022, date de la mise en place d'une application permettant de recueillir les demandes de médiation des agents.

L'arrêté du 24 décembre précise les directions et services des MEF entrant dans le champ de l'expérimentation, ainsi que pour chacun d'eux la nature des actes de gestion susceptibles de faire l'objet d'une demande de médiation de la part des agents.

Le tableau suivant recense les actes de gestion retenus comme susceptibles d'être médiés par les directions qui ont expérimenté le dispositif :

Directions / services	Thématiques retenues pour la médiation RH
Direction générale des finances publiques	Décisions de refus : <ul style="list-style-type: none"> • relatives à l’octroi et au renouvellement du télétravail ; • d’imputabilité des accidents de service ou arrêts maladie ; • d’exercice d’activités accessoires ; • de prise en charge des frais de formation dans le cadre de la mobilisation du compte personnel de formation.
Direction générale des douanes et droits indirects	Décisions défavorables en matière de mobilité et de promotion
Institut national des statistiques et des études économiques	Thématiques figurant à l’article 1 ^{er} de l’arrêté
Directions et services relevant de l’Administration centrale	Thématiques figurant à l’article 1 ^{er} de l’arrêté

S’agissant du modèle de médiation, les choix opérés par les directions ont conduit à l’adoption d’un modèle mixte, à savoir :

- pour trois directions un modèle centralisé au niveau du Médiateur de Bercy qui recourt à un panel de médiateurs, agents de l’administration centrale volontaires et spécialement formés pour traiter, dans le respect des règles, les demandes de médiations que lui adressent les agents ;
- un modèle en partie décentralisé s’agissant de la DGFIP, dont le médiateur est rattaché fonctionnellement au Médiateur de Bercy qui assure la formation, harmonise les pratiques et crédibilise le dispositif d’ensemble qu’il anime.

L’ensemble s’appuie sur le Médiateur de Bercy qui dispense un conseil professionnel, supervise les formations des agents en charge de la médiation, et peut, le cas échéant, assurer une médiation que les parties souhaiteraient dépayser à son niveau (en cas de conflits d’intérêts).

Bilan de l’expérimentation

Compte tenu des délais qui ont été nécessaires pour mettre au point d’une part, le dispositif réglementaire de l’expérimentation et, d’autre part, l’applicatif, inclus dans l’intranet ministériel Alizé, permettant la saisine du Médiateur par les agents, l’expérimentation n’a pu débuter que fin mai 2022.

Ainsi que l’établit le tableau ci-après, arrêté au 31 décembre 2024, soit quatre mois après la date de fin de l’expérimentation fixée au 1^{er} septembre 2024, le nombre de médiations demandées et/ou réalisées est resté à ce jour assez limité.

Au 31 décembre 2024, 4 demandes ont abouti favorablement, 1 est restée sans solution, 1 a été abandonnée à la demande de l’agent, 6 ont été abandonnées à la demande des directions, 2 sont toujours en cours.

Il convient d’ajouter qu’une médiation interpersonnelle (conflits entre personnes ou au sein d’équipes), n’entrant pas dans le périmètre de la médiation a été conduite favorablement, à la demande de la direction concernée et des parties.

Tableau des médiations demandées et/ou réalisées

Directions	Recevables (aux termes de l'arrêté)	Irrecevables (aux termes de l'arrêté)	Refus d'entrer en médiation	Total
SG	5	12	3	20
DGFIP	7	44		51
DGDDI		8	2	10
INSEE	2	4	3	9
DGCCRF ¹		5	5	
Totaux	14	73	8	95

1- Mentionnée uniquement pour mémoire, la DGCCRF n'étant pas participante à l'expérimentation.

Avec quatre médiations ayant abouti sur 95 demandes, les résultats sont donc très modestes. Plusieurs causes peuvent être mises en avant :

- le champ du dispositif était trop restreint par rapport à l'attente de médiation RH exprimée par les agents, en témoigne clairement le taux d'irrecevabilité de leurs demandes proche de 77% ;
- certaines questions ne peuvent, par nature, donner lieu qu'à des accords de portée pratique limitée (ex. : les litiges liés aux promotions pour lesquels la médiation ne peut aboutir à remettre en cause les promotions déjà prononcées ; cela permet seulement la reprise du dialogue et la préparation des étapes ultérieures) ;
- le délai laissé aux directions pour décider de venir en médiation, qui est de 15 jours, n'est généralement pas respecté car il est très court ce qui peut avoir un effet démobilisateur ou aboutir à un refus d'entrer en médiation ;
- la montée en charge de la médiation dans la matière RH au sein des directions du ministère n'atteint pas encore une maturité suffisante pour un développement recouvrant tout le potentiel. En effet, un tel mode alternatif de règlement des différends est susceptible, à terme, de concerner un potentiel de 500 médiations par an, si l'on considère le nombre des contentieux

RH au sein de ces directions qui est de cet ordre ; le potentiel des médiations non susceptibles d'aller au contentieux au choix des agents est par ailleurs inconnu.

Analyse de la situation au terme de l'expérimentation

De jure, l'expérimentation de la médiation RH autorisée par le décret 2021-449 du 15 avril 2021 s'est achevée le 1^{er} septembre 2024 (art. 1^{er} du décret). De facto, en attendant la prise d'un nouveau décret posant les nouveaux contenus d'une médiation RH pérennisée, la médiation de Bercy a pu accepter de traiter, à titre de « bons offices », des demandes de médiation RH.

Il demeure que la pérennisation d'un dispositif de médiation RH est incontournable, dans le contexte de la loi de transformation de la fonction publique. Aussi, après discussion avec le Secrétariat général, il est proposé de préparer la rédaction du nouveau décret. Le Médiateur proposera à l'automne 2025 au Secrétariat Général une note décrivant un nouveau dispositif de médiation RH, plus complet que le précédent et par conséquent à même de répondre à la demande croissante des agents.

Partie 2

Le Dossier: La médiation juridictionnelle

La médiation juridictionnelle du Médiateur de Bercy	18
Témoignages	25

La médiation juridictionnelle du Médiateur de Bercy

La loi du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle a instauré la médiation au sein de la juridiction administrative au travers d'une législation souple codifiée aux articles L 213-1 et L 213-10 du Code de Justice Administrative (CJA). Elle a introduit trois types de médiations administratives¹ dont la « médiation à l'initiative du juge » au titre de laquelle les Tribunaux Administratifs (TA) et Cours Administratives d'Appel (CAA) sont susceptibles de saisir le Médiateur de Bercy pour médier des litiges entrant dans son champ de compétences. *De facto*, de nouveaux espaces de médiation se sont ouverts pour la médiation des MEF en plus de ceux ouverts par le décret 2002-612 du 26 avril 2002 qui a institué la médiation du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

Ouverture de nouveaux espaces de médiation pour le Médiateur de Bercy : La médiation juridictionnelle à l'initiative du juge versus la médiation usagers « classique »

Ce qui distingue les deux « types » de médiation ne tient pas à la nature de la médiation elle-même, identique dans les deux cas, mais au contexte et au cadre dans lesquels elle s'opère, s'agissant notamment du mode de saisine du Médiateur.

La médiation créée par le décret 2002-612 du 26 avril 2002 est une médiation destinée à favoriser le règlement amiable des litiges survenus entre des usagers et l'Administration,

en l'occurrence celle des MEF. Elle vise la résolution para-juridictionnelle de litiges les opposant. Dit autrement, elle s'opère dans un contexte non contentieux ; sur un plan pratique l'usager qui a vu sa réclamation rejetée par l'administration saisit de lui-même le médiateur pour que ce dernier aide au règlement amiable du litige qui l'oppose l'administration.

La médiation juridictionnelle à l'initiative du juge prévue par les articles du L 213-7 à L 213-10 du CJA s'opère quant à elle dans un contexte contentieux. En d'autres termes, l'usager a déjà formé un recours devant le juge administratif contre une décision de l'administration qui lui est défavorable.

Le juge, estimant qu'un accord pourrait être trouvé entre les deux parties, réglant le litige de manière plus rapide et plus satisfaisante pour chacune d'elles leur propose de recourir à un médiateur et, s'il obtient leurs accords ordonne une médiation.

L'article L 213-2 du CJA dispose que « Le médiateur accomplit sa mission avec impartialité, compétence et diligence ». Le I.2.a de la Charte éthique des médiateurs dans les litiges administratifs, élaborée par le Conseil d'Etat, précise ce qui doit être entendu par compétence du médiateur et prévoit notamment qu'« il dispose d'une expérience professionnelle d'au moins cinq ans dans le domaine du litige »². Le Médiateur de Bercy a donc naturellement vocation à être saisi par le juge administratif pour la médiation de litiges relevant de son champ de compétences.

Intérêt de la médiation juridictionnelle pour les parties (usagers et administration).

La réorientation d'une procédure contentieuse vers un processus de médiation offre pour les parties en conflit toute une série d'avantages :

1 – Médiation à la demande des parties ; médiation à l'initiative du juge ; médiation préalable obligatoire.

2 – Art. R. 213-3 introduit par la CJA par le décret 2017-566 du 18 avril 2017, dispose pour sa part que « La personne physique qui assure la mission de médiation doit posséder, par l'exercice présent ou passé d'une activité, la qualification requise eu égard à la nature du litige ».

- elle permet de régler plus rapidement les litiges
- elle les règle de façon souvent moins coûteuse pour les parties et pour l'État. En tout état de cause lorsque la mission de médiation est confiée au Médiateur de Bercy, elle est totalement gratuite.
- elle les règle de façon plus efficace : parce qu'elle intègre des éléments d'équité, et pas seulement de légalité stricte. Ce faisant, les parties en conflit peuvent plus aisément dégager une solution acceptable pour tous, quand la justice, limitée par le cadre de la réglementation, aurait pu rendre une décision insatisfaisante pour chacune, parce que, l'accord qui a été trouvé l'ayant été de manière consensuelle et non conflictuelle, il sera mieux respecté. Tout risque d'un appel est de ce fait exclu.
- elle préserve la relation entre les parties et l'administration. En cas d'accord les parties se désistent de leur recours devant le juge. Le retour à une relation apaisée est un objectif majeur.

Processus général d'une médiation juridictionnelle à l'initiative du juge

Le processus de médiation à l'initiative du juge est encadré de manière souple par quelques articles législatifs et réglementaires du CJA parmi lesquels il convient de mentionner :

- l'article L 213-7 qui dispose « Lorsqu'un tribunal administratif ou une cour administrative d'appel est saisi d'un litige, le président de la formation de jugement peut, après avoir obtenu l'accord des parties, ordonner une médiation pour tenter de parvenir à un accord entre celles-ci. » et marque l'entrée en médiation ;
- l'article L 213-9 qui dispose « Le médiateur informe le juge de ce que les parties sont ou non parvenues à un accord » et marque la fin de la médiation, voire la fin de l'affaire pour le cas où un accord est trouvé entre les parties et que chacune se désiste.

Le processus qui se déroule entre ces deux jalons est synthétisé dans l'illustration ci-dessous :



Ce processus respecte un certain formalisme. Il en va ainsi de la phase préparatoire à la médiation durant laquelle le Médiateur s'adresse, par écrit, aux parties pour leur expliquer les modalités de la médiation, leur demander de signer un engagement de confidentialité et de désigner une personne pouvant engager l'entité concernée. Cette phase suppose, entre autres, un important et indispensable travail d'identification des parties, qui peuvent être plus que deux. Il ne peut y avoir d'accord valable en l'absence de parties ayant en mains une part de la solution de sortie du litige. Il en est également ainsi de l'organisation et de la conduite de la médiation elle-même, qui à la différence de la médiation « classique » se déroule dans les locaux du Médiateur, en présentiel ou en présentiel adapté (visio-conférence, conférence téléphonique).

Le processus de médiation *stricto sensu*

L'entrée en médiation a pour premier effet de suspendre la vie juridictionnelle du dossier dont le traitement entre alors dans la sphère de compétence du médiateur. Le processus de médiation proprement dit est entièrement maîtrisé par le médiateur, maître de sa méthode de médiation.

Il lui est possible de demander au même juge de mettre un terme à la médiation s'il estime ne plus être en mesure de la mener.

Il lui est également possible de demander au juge, s'il l'estime nécessaire, la prolongation de sa mission de médiation, dont la durée initiale est généralement de 3 ou 4 mois.

Dans la conduite d'une médiation ordonnée par le juge, le Médiateur de Bercy s'emploie strictement à respecter les mêmes règles et principes déontologiques que ceux qui s'imposaient à lui, dans le cadre d'une médiation usagers « classique », bien avant l'introduction de la médiation dans le CJA et l'édiction de la Charte éthique :

- il est indépendant et, partant, rejette toute instruction de quiconque ;
- il est impartial, il ne prend parti pour aucun des intervenants au différend ;
- il est neutre, il n'a pas d'intérêt dans l'affaire ; il est essentiellement là pour aider les parties à trouver une solution. Il ne peut en imposer aucune ;

- il est formé, il dispose d'une expérience professionnelle dans le domaine du litige et d'une formation aux techniques de médiation qu'il peut mettre au service des parties ;
- il est tenu à la confidentialité. Il veille de fait à la confidentialité des échanges. La garantie de la confidentialité est indispensable pour libérer la parole dans l'espace de médiation ; de plus il est essentiel que les divers propos tenus pendant la médiation ne puissent pas être invoqués devant le juge pour le cas où, faute d'accord à l'issue de la médiation, le différend reviendrait devant lui.

Mise en place, promotion du dispositif et bilan (2018/2024)

Après l'adoption de la loi 18 novembre 2016, le décret 2017-566 du 18 avril 2017 a précisé les règles procédurales de la médiation administrative dans le cadre du code de justice administrative. Un chapitre III « La médiation » (art. R 213-1 à R 213-13) a été inséré dans la partie réglementaire dudit code.

Parallèlement le Conseil d'Etat a conduit différentes actions pour la mise en place du dispositif. Ainsi dans chaque juridiction, des référents médiation ont été nommés pour développer des viviers de médiateurs pouvant être sollicités par les juges et organiser la détection des dossiers propices à la médiation.

Sur un plan plus général, un référent national de la médiation des juridictions administratives a été désigné. Des journées de sensibilisation à la médiation, ouvertes aux avocats et aux administrations, ont été organisées dans les cours administratives d'appel durant l'année 2017.

La médiation de Bercy a pris sa part dans cette action d'information et de promotion. En accord avec le Conseil d'Etat, le Médiateur de Bercy est intervenu devant les magistrats référents médiation des tribunaux administratifs en décembre 2018. Il leur a présenté la médiation de Bercy et son champ de compétences dans le cadre des dispositions des articles 213 et suivants du CJA. D'autres échanges ont eu lieu avec plusieurs juridictions afin d'expliquer la médiation et son intérêt dans la résolution des différends pour lesquels un traitement en équité est opportun.

Dans le rapport d'activité 2018, le Médiateur de Bercy signalait aux ministres avoir été saisi pour la première fois « au titre de la loi 2016-1547 du 18 novembre 2016 ».

Par la suite, la médiation juridictionnelle a progressivement pris sa place dans l'activité générale de la médiation, ainsi que le montre le diagramme ci-dessous.

Évolution des dossiers de médiation juridictionnelle

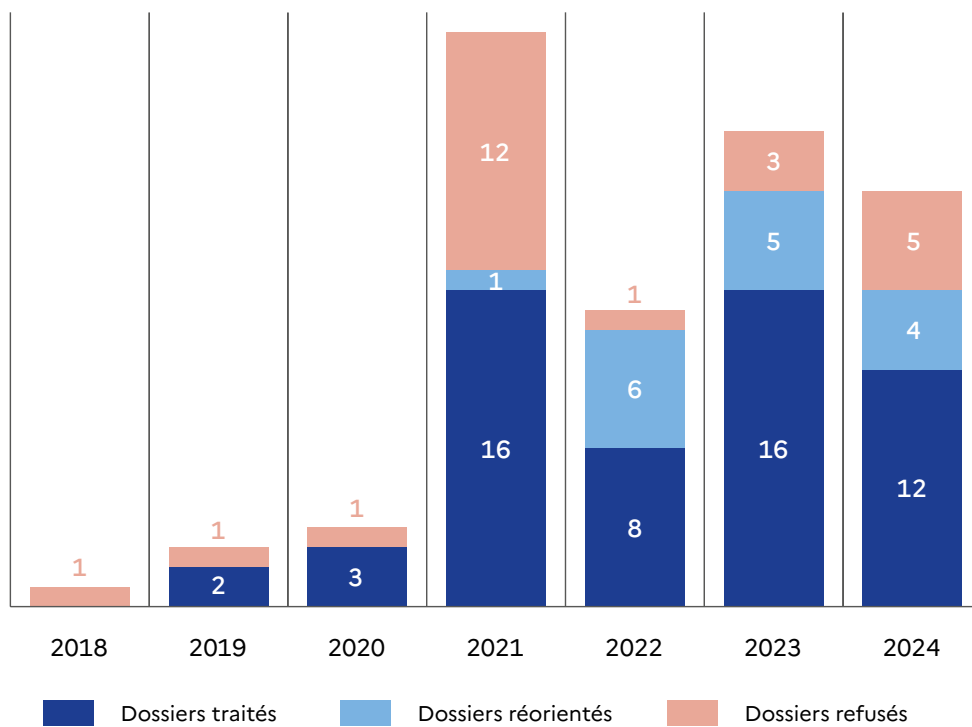


Tableau des juridictions ayant sollicité la médiation de Bercy

Juridiction	Nombre de dossiers traités
Tribunal administratif de Versailles	11
Tribunal administratif de Montpellier	10
Tribunal administratif de Rennes	8
Tribunal administratif de Paris	7
Tribunal administratif de Châlons-en-Champagne	6
Tribunal administratif d'Amiens	3
Tribunal administratif de Bordeaux	2
Tribunal administratif de Lille	2
Cour administrative d'appel de Nantes	1
Tribunal administratif de Grenoble	1
Tribunal administratif de Lyon	1
Tribunal administratif de Melun	1
Tribunal administratif de Nancy	1
Tribunal administratif de Nice	1
Tribunal administratif de Rouen	1
Tribunal administratif de Montreuil	1
	57

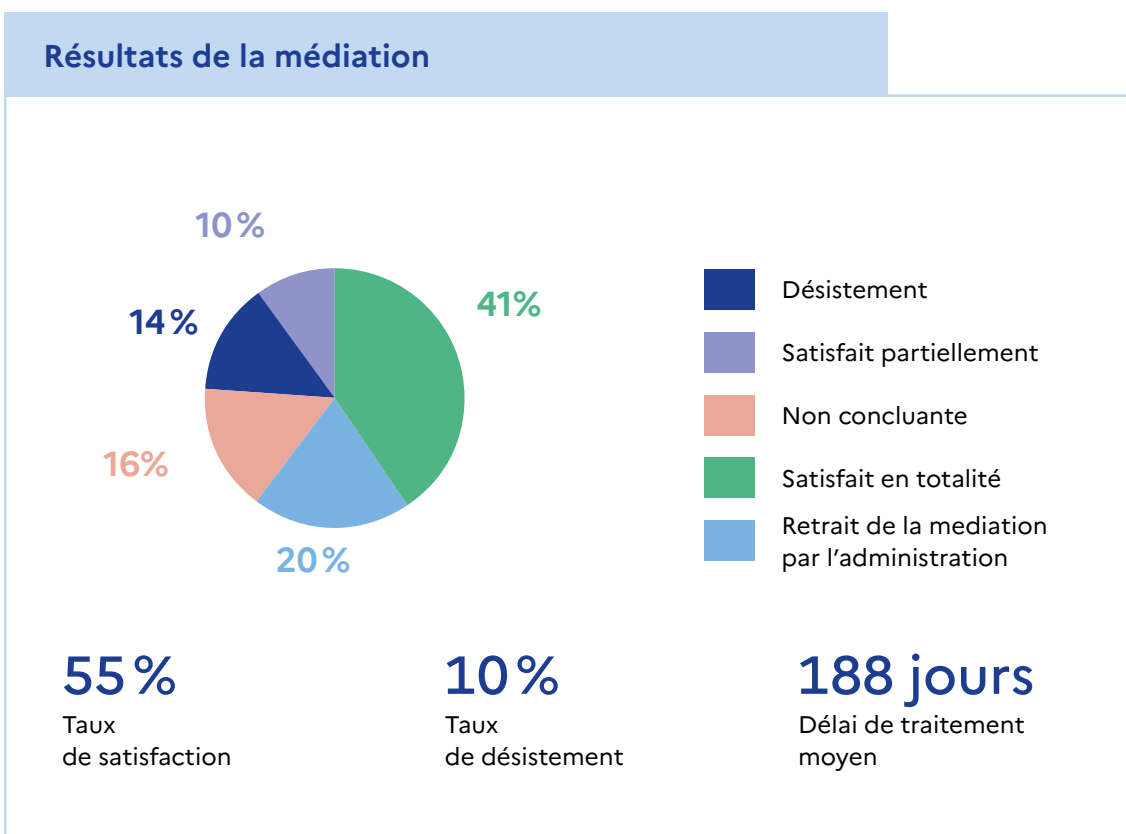
Sur la période considérée, quinze tribunaux administratifs et une cour d'appel administrative¹ ont sollicité la médiation de Bercy

1 – En 2024, la France compte 42 tribunaux administratifs dont 31 en France métropolitaine et 11 outre-mer et 9 cours administratives d'appel

Tableau des thématiques traitées par la médiation de Bercy

Thématique	Nombre de dossiers traités
COVID-19	16
Taxe foncière	8
Crédit d'impôt	7
Impôt sur le revenu	6
Cotisation foncière des entreprises	4
Taxe sur les locaux vacants	3
Impôt sur les sociétés	3
Taxe d'habitation	2
TVA	2
TVA – Impôt sur les sociétés	1
Domages et intérêts	1
Droits de succession	1
Cadastre	1
RH	1

Comme en matière de médiation « classique » les dossiers concernent pour l'essentiel des litiges avec la Direction générale de finances publiques



Vers de nouveaux espaces pour la médiation juridictionnelle à Bercy ?

Bien avant que la médiation ne soit introduite dans le code de justice administrative, la loi 95-125 du 8 février 1995 l'avait introduite dans le Code de Procédure Civile (CPC); ses modalités sont codifiées dans les articles 131-1 à 131-15 dudit code.

Certains litiges fiscaux, relèvent de la compétence du juge judiciaire. Celui-ci est compétent pour trancher les contestations relatives aux contributions indirectes et assimilées (droits d'enregistrement, taxe de publicité foncière, impôt sur la fortune immobilière, etc.), ainsi que pour résoudre les questions préjudicielles soulevées par l'assiette de l'impôt direct, telles les questions d'état des personnes ou de propriété. Tous ces sujets entrent dans le champ de compétences du Médiateur de Bercy.

De nouveaux espaces de médiation sont de ce fait à explorer en liaison avec les juridictions judiciaires.

Témoignages



Entretien avec Amaury Lenoir,

Délégué national à la médiation pour les juridictions administratives

Sous l'autorité de la secrétaire générale adjointe du Conseil d'Etat chargée des juridictions administratives et du numérique Amaury Lenoir assure différentes missions en lien avec le développement de la médiation juridictionnelle dans les juridictions administratives.

Comment la médiation dans les juridictions administratives s'est-elle mise en place ?

A. Lenoir: Huit ans après l'entrée en vigueur de la loi du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice au XXI^e siècle (loi « J21 ») et du décret 2017-566 du 18 avril 2017 relatif à la médiation dans les litiges relevant de la compétence du juge administratif, la greffe « Médiation » a bien pris au sein et autour des juridictions administratives.

Ceci s'est notamment traduit par la nomination d'un « délégué national à la médiation pour les juridictions administratives » (DNM) et, dans chaque juridiction, de « référents médiation » (magistrats et / ou agents de greffe) chargés de développer un dispositif local dédié à la médiation. De même, un comité d'experts en médiation, composé de 14 magistrats et agents de greffe, a été mis sur pied dès 2016 et placé sous l'autorité du DNM et du secrétaire général adjoint des juridictions

administratives: le comité « JAM » (Justice administrative & médiation). Enfin, des sessions de formation « médiation » sont régulièrement organisées par et avec le centre de formation de la juridiction administrative (CFJA) à destination de tous les magistrats et agents de greffe concernés.

Par ailleurs, plusieurs rapports, notes et fiches techniques ont été élaborés et diffusés afin de clarifier les principaux points de doctrine et de procédure en la matière, notamment la « charte éthique des médiateurs dans les litiges administratifs » (2017), le « Référentiel de sélection des médiateurs à l'usage des juridictions administratives » et le « Manuel du référent médiation en juridiction administrative » (2021). Également, des actions de communication (communiqués de presse, tribunes, articles, colloques, conférences, ateliers, webinaires...) sont fréquemment assurées afin de renforcer l'acculturation à la médiation parmi les acteurs du procès administratif et ainsi contribuer à l'émergence d'une culture commune de la médiation.

De nombreux partenariats et plusieurs dizaines de conventions de médiation ont par ailleurs été noués et conclus par les juridictions administratives avec les professionnels du droit (en particulier les avocats), avec certaines administrations et collectivités ou encore avec des centres ou associations de médiation. Des initiatives et expérimentations locales comme nationales ont également pu être menées, pour certaines avec beaucoup de succès, à l'instar de l'expérimentation de médiation préalable obligatoire (MPO) ou encore celles des « ordonnances de médiation 2 en 1 » et des « courriers de propositions de médiation fléchées ».

Enfin, les juridictions administratives se sont fortement mobilisées aux côtés et au sein du conseil national de la médiation, créé en 2023, notamment par l'intermédiaire de ses 3 représentants membres de ce conseil.

Quel bilan peut-on dresser de la médiation juridictionnelle administrative ?

A. Lenoir: Cette démarche partagée et volontariste s'est traduite en chiffres puisqu'en 2024, ce sont 2 204 médiations qui ont été ordonnées par les juridictions administratives en phase contentieuse (96% d'entre elles par les tribunaux administratifs et 4% par les cours administratives d'appel), soit à l'initiative des parties avant tout recours (4%), soit à l'initiative du juge après ouverture d'une instance contentieuse (96%). Pour atteindre ces résultats, ce sont plus de 5 000 affaires qui sont annuellement sélectionnées et proposées à la médiation par les juridictions administratives.

Depuis l'entrée en vigueur des dispositions prévues par la loi « J21 », ce sont ainsi près de 12 000 médiations qui ont été ordonnées par le juge administratif. Près de la moitié des médiations engagées ont abouti à un accord. Enfin, la plupart de ces médiations ont abouti dans des délais généralement compris entre 6 et 9 mois. Les médiations ordonnées par le juge administratif portent principalement sur trois matières : urbanisme & aménagement, fonctionnaires & agents publics, marchés publics & contrats. D'autres matières, comme les contentieux sociaux (RSA, APL, Primes d'activités, handicap, etc.) ou les contentieux liés à l'utilisation, à la gestion, à l'occupation ou à la protection des biens publics (domaine et voirie), sont de plus en plus concernés par la médiation.

Dès la fin de l'année 2021, les juridictions administratives ont atteint l'objectif médiation qui avait été fixé par le vice-président du Conseil d'Etat : le « 1% médiation » - entendez « 1% des affaires enregistrées par les juridictions administratives font l'objet d'une réorientation effective en médiation ». Depuis, le vice-président a souhaité consolider ces acquis tout en veillant à améliorer certains indicateurs qualitatifs, tels que le taux d'acceptation de nos propositions de médiation, le taux d'accord en fin de médiation et la durée des processus de médiation. L'enjeu du développement de la médiation administrative serait désormais de pouvoir franchir un nouveau palier, tant quantitatif que qualitatif.

Peut-on concevoir une Médiation en phase précontentieuse ?

A. Lenoir: La médiation est par nature plus opportune et plus efficace lorsqu'elle est engagée pour résoudre des litiges naissants ou émergents. Dès lors, l'essor de la médiation administrative dépend du bon développement de ce processus en phase précontentieuse et donc, d'une bonne appropriation de cet outil de gestion des litiges par les administrations et collectivités.

Le souhait de la juridiction administrative est ainsi de promouvoir autant que possible le recours à la médiation en phase précontentieuse : médiations conventionnelles, médiations institutionnelles, médiations à l'initiative des parties (article L. 213-5 du CJA), médiations préalables obligatoires. En outre, les juridictions administratives encouragent et accompagnent le développement des services de médiation institutionnelle et appellent à une certaine harmonisation par le haut (et non homogénéisation) des dispositifs de médiation existants, à des fins de clarification et de sécurisation de ces processus de médiation.

Au-delà, la récente pérennisation du dispositif de Médiation Péalable Obligatoire (MPO) laisse espérer un développement important de la médiation en phase administrative et précontentieuse. En effet, le bilan de l'expérimentation menée durant 3 ans (2018-2021) s'est avéré très positif d'un point de vue statistique : 5516 demandes de MPO effectuées auprès des médiateurs compétents, 4810 médiations engagées (soit 13% d'irrecevabilité des demandes) et 4364 MPO menées à termes. Parmi celles-ci, 3312

ont abouti à un accord (soit un taux de réussite de 76 %) dans un délai moyen inférieur à deux mois (56,5 jours en moyenne).

Qu'en est-il des médiations fiscales dans ce paysage ?

A. Lenoir : Les contentieux fiscaux sont encore très peu concernés par la médiation ordonnée par le juge administratif: seulement 22 médiations ont ainsi été ordonnées dans ce domaine par le juge administratif en 2024 (soit 1% des médiations ordonnées par les juridictions administratives cette année-là), avec un taux de réussite final de près de 50%. À noter que depuis l'entrée en vigueur de la loi du 18 novembre 2016 (« J21 ») et du décret 2017-566 du 18 avril 2017 relatif à la médiation dans les litiges relevant de la compétence du juge administratif, seulement 80 médiations ont été ordonnées par le juge administratif en matière fiscale (dont 4 en appel).

Cela ne doit nullement être interprété comme une inopportunité de la médiation en matière fiscale ni comme un refus de l'administration fiscale de tenter de résoudre à l'amiable certains contentieux. Au contraire, cela peut s'expliquer, en partie du moins, par l'existence de nombreux mécanismes de résolution des litiges fiscaux mis en œuvre en phase précontentieuse, et notamment le service de médiation institutionnelle assuré par le Médiateur de Bercy.

Lorsqu'une juridiction identifie une affaire susceptible de faire l'objet d'une médiation, elle se rapproche presque toujours du Médiateur de Bercy afin de s'enquérir de la possibilité de lui confier cette mission, sous réserve bien entendu d'avoir préalablement obtenu les accords des parties à l'instance pour s'engager en médiation. Il est très rare qu'une médiation fiscale soit engagée avec un médiateur autre que le Médiateur de Bercy. Effectivement, outre la gratuité du service assuré par ce médiateur institutionnel et son équipe, ses compétences (autant en médiation qu'en matière fiscale), sa légitimité, sa notoriété et son efficacité sont autant d'atouts permettant d'assurer un processus de médiation de qualité.

À l'avenir, certaines pistes mériteraient d'être explorées si l'on souhaite développer le recours à la médiation dans le domaine fiscal, notamment l'extension du champ d'application de la Médiation Préalable

Obligatoire (MPO) à certains litiges fiscaux. De même, l'administration fiscale ayant déjà une forte connaissance du processus de médiation, peut-être serait-il opportun qu'elle signale aux juges administratifs chaque affaire pouvant, selon elle, faire l'objet d'une tentative de médiation. À l'instar d'autres administrations et collectivités territoriales, l'administration fiscale pourrait ainsi, systématiquement ou du moins régulièrement, demander au juge administratif d'organiser une médiation pour toute affaire où elle serait prête à s'engager en médiation. Ainsi, les propositions de médiation seraient plus nombreuses et plus opportunes et, logiquement, un plus grand nombre d'entre elles seraient acceptées et effectivement mises en œuvre.



Entretien avec Jenny Grand d'Esnon

Présidente du Tribunal administratif de Versailles

Après avoir lancé le chantier de la médiation au tribunal administratif de Rouen, Mme Grand d'Esnon, s'emploie depuis près de 5 années à promouvoir la médiation juridictionnelle au tribunal administratif de Versailles

Vous-vous employez très activement à promouvoir la médiation juridictionnelle, quel intérêt y voyez-vous pour le juge administratif ?

J. Grand d'Esnon : Je suis convaincue que l'utilité de la médiation se rattache au sens du métier de magistrat et non à sa périphérie : le cœur de métier du juge est de résoudre un litige. En cela il participe à un service public qui contribue à assurer la paix sociale. Cependant, l'action de juger le fait intervenir dans un cadre procédural contraint, parfois long, et ne l'autorise qu'à juger « en droit », ce qui est heureux pour assurer l'égalité de traitement des citoyens devant la justice. Mais ce n'est certainement pas la solution la plus rapide ni la plus pertinente lorsque, dans un litige donné, la question posée au juge est moins une question de pur droit qu'une question d'application d'un texte clair aux spécificités de la situation d'un usager de l'administration, notamment d'un contribuable.

Lorsqu'il propose une médiation, le juge devient acteur du développement du dialogue dans les relations sociales. Lorsque l'affaire s'y prête, il invite ainsi les parties à se « réapproprier leur procès » avec l'aide d'un tiers professionnel et indépendant, le médiateur. Cela permet de mieux maîtriser la durée de la procédure voire d'y intégrer des enjeux que le cadre du procès ne pourra, au mieux qu'imparfaitement, prendre en compte (enjeux économiques, charge psychologique, etc.).

Sur le plan plus pratique, j'ajoute que lorsque le juge a la possibilité de solliciter un médiateur institutionnel comme le Médiateur de Bercy, cela présente l'avantage de pouvoir orienter les parties vers une médiation gratuite, ce qui pour elles peut constituer un énorme avantage, mais aussi celui, pour le juge, de disposer d'un interlocuteur privilégié qui allie ainsi l'expertise aux garanties requises pour tout médiateur que sont l'impartialité, la neutralité et la confidentialité.

La médiation de Bercy a adapté certains de ses processus pour pouvoir répondre aux sollicitations du juge, avez-vous pour votre part reconsidéré vos process sinon votre organisation ?

J. Grand d'Esnon : Je ne peux que m'exprimer pour le tribunal administratif de Versailles. Pour que la médiation se développe dans une juridiction, il ne faut pas raisonner en termes d'organisation. L'essentiel est de se fixer clairement un objectif, en clair impartir des objectifs de médiation aux magistrats, afin d'ancrer une réelle culture de la médiation. Une fois ce cap donné à tous (et c'est au chef de juridiction de porter cet objectif en en soulignant l'enjeu), il faut bien sûr s'appuyer sur une équipe de magistrats et d'agents de greffe convaincus des vertus de la médiation, et dotés d'une bonne créativité, afin que ceux-ci puissent développer des outils transversaux, proposer des circuits de traitement des dossiers, des courriers types, centraliser les retours d'expérience, recruter les médiateurs, assurer le suivi des médiations et le reporting et venir en appui aux magistrats.

À Versailles, (mais d'autres choix peuvent parfaitement être faits), les magistrats et agents référents de l'équipe médiation (7 magistrats et 5 agents à Versailles soit autour de 15% de l'effectif de magistrats et de 10% de celui du greffe) assument cette mission en plus de leur mission juridictionnelle, ce qui leur permet d'être d'autant plus efficaces et crédibles vis-à-vis du reste des équipes. Il n'y a donc pas eu de réorganisation, juste un objectif commun à tous, pour lequel chacun sait pouvoir s'appuyer sur des collègues soudés au sein d'une équipe dédiée.

À chaque rentrée judiciaire, cette formidable équipe, actuellement menée par Judith Lellouch, forme tous les nouveaux arrivants à la médiation. Chaque année vers mai/juin, l'équipe médiation reçoit tous les médiateurs pour des ateliers d'échange de pratiques et une réflexion sur un sujet d'actualité.

C'est ainsi qu'en 2024, 295 propositions de médiation ont été adressées aux parties par les magistrats du tribunal contre 266 en 2023. La progression est sensible. Certes 295 propositions pour 94 médiations effectivement engagées, cela peut sembler peu au regard des 11 249 requêtes nouvelles enregistrées au tribunal en 2024 et aux

15 000 qui s'annoncent pour 2025. Mais, le rôle de la médiation n'est pas essentiellement de remédier à l'engorgement des tribunaux. L'utilité de la médiation, ainsi que je l'ai dit, c'est de venir en complément, en alternative au contentieux, pour permettre une issue apaisée dans certains litiges.

Grâce au recours accru à la médiation, la justice administrative apporte sa pierre à la réduction des tensions et donc à la construction de la paix sociale.

Les sollicitations de la médiation de Bercy au titre de sa « compétence fiscale », sont-elles amenées à croître ?

J. Grand d'Esnon : La réponse est facile : oui les potentialités de croissance sont certaines même si elles ne sont pas illimitées.

Mais parlons déjà chiffres et progrès récents : en 2024 sur les 32 propositions de médiation présentées par le tribunal en matière fiscale, 7 ont donné lieu à l'engagement d'une médiation, dont une a déjà abouti tandis que les 6 autres sont en cours. Il s'agit là d'une belle évolution par rapport à l'année 2023 au cours de laquelle seulement 5 dossiers avaient été proposés à la médiation, sans qu'aucune n'ait pu être engagée du fait du refus de l'administration fiscale. Nous sommes donc tous en net progrès : l'administration, en étant dorénavant ouverte à la médiation et le tribunal en soumettant davantage de propositions, grâce à un dialogue vertueux.

Cela étant, la matière fiscale est loin d'être celle pour laquelle le tribunal dénombre le plus fort taux d'engagement de médiations par rapport au nombre de nouvelles requêtes. Elle arrive même loin derrière les trois domaines d'élection que sont l'urbanisme, les marchés publics et la fonction publique, lesquels concentrent actuellement près de 70% des médiations engagées.

De fait, les pessimistes pourraient objecter que, pour diverses raisons, la matière fiscale ne serait pas propice à la médiation. Mais au TA de Versailles nous sommes des optimistes et des promoteurs convaincus de la médiation. Au fil du temps, les référents médiation se sont efforcés d'identifier et d'élargir les litiges susceptibles de s'y prêter. C'est ainsi que, de manière empirique, en faisant des propositions, l'équipe a pu dégager une sorte de typologie des litiges pour lesquels la

médiation réussit: les contentieux relatifs à la taxe foncière ou à la cotisation foncière des entreprises (qui conduisent à apprécier la valeur locative d'un bien ou d'un terrain) et ceux en matière de crédit impôt recherche (qui conduisent à déterminer ce qui relève d'opérations de recherche scientifiques ou techniques).

De plus, des échanges méthodologiques quasi annuels avec l'administration fiscale du ressort du tribunal de Versailles permettent d'analyser et de comprendre les raisons des refus de l'administration d'entrer en médiation. Cela permet d'affiner les critères d'identification des dossiers pour lesquels l'administration fiscale est prête à entrer en médiation, ainsi par exemple, les dossiers qui appellent seulement une appréciation sur les faits sans besoin de trancher une question de droit, les dossiers qui ne sont pas marqués par une difficulté relationnelle (de type fraude) avec le contribuable, en matière de crédit impôt recherche, les dossiers dans lesquels aucun expert n'a été désigné par le ministre de la recherche et de manière globale mais moins dirimante, les dossiers dans lesquels un mémoire en défense n'a pas déjà été produit.

Enfin, dernière note positive, nous avons pu constater, là aussi de manière tout à fait empirique, que lorsqu'une médiation a réussi entre une administration et son opposant, l'autorité publique accepte ensuite plus volontiers de recourir à l'amiable plutôt que de subir le procès pour d'autres affaires la concernant. Les progrès à venir se bâtissant sur les succès acquis, il s'agit donc d'initier ce processus de cercle vertueux dans le type de litiges qui s'y prête. À Versailles, grâce à l'implication active de l'administration fiscale du ressort, ce cercle vertueux peut être considéré comme résolument enclenché.

Par-delà le champ proprement fiscal, on peut également s'interroger, sur les potentialités de la voie amiable de résolution des litiges dans le contentieux des sanctions prononcées par la DGCCRF, qui relève du champ de compétence du Médiateur de Bercy.

Partie 03

Le bilan d'activité 2024

Moyens humains	32
Événements de l'année 2024	33
Les chiffres clés de l'année 2024	37

Moyens humains

Le service du médiateur est un service autonome d'administration centrale des ministères économiques et financiers. Il est composé d'une quinzaine de personnes et organisé autour du Médiateur.

Il est implanté à Caen et à Paris-Bercy.

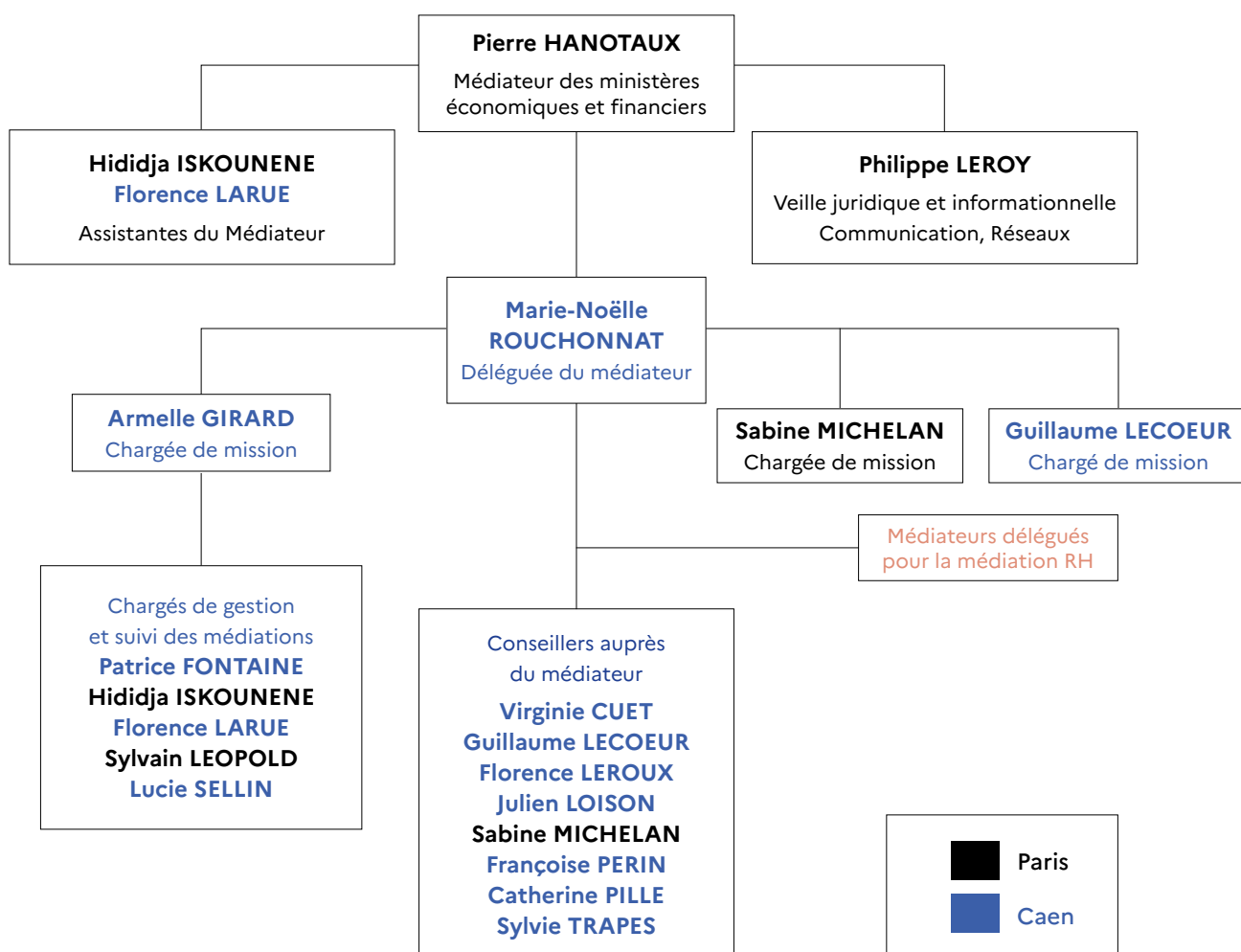
L'organigramme ci-après précise les noms et les fonctions de la quinzaine de personnes qui y sont employées.

Le médiateur est assisté :

- d'une déléguée ;
- de trois chargés de mission ;
- de gestionnaires chargés de la prise en charge des demandes, de leur numérisation et de l'émission des accusés de réception, systématiquement délivrés, ainsi que de la

transmission vers le service compétent lorsque les conditions de la médiation ne sont pas remplies (absence de démarche préalable notamment) ;

- d'une équipe de conseillers en charge de l'instruction des demandes de médiation. Pour ce faire, ils confrontent la demande de l'utilisateur avec la position recueillie auprès de l'administration concernée, en sollicitant si besoin des précisions complémentaires. Recrutés notamment au regard de l'étendue de leurs connaissances dans les domaines d'intervention du Médiateur, ils apportent leur large expérience et leur professionnalisme au service d'une expertise de grande qualité à l'analyse des situations confiées.



Événements de l'année 2024

25 janvier 2024

Journée de la médiation de Bercy,
au centre de conférences
Pierre Mendès France à Bercy



Centre de conférences Pierre Mendès France

Cette journée, qui a rassemblé plus de 150 participants (correspondants du Médiateur et médiateurs d'autres domaines), a été riche en échanges.

Elle a été ouverte par une intervention de Christophe BAULINET, Médiateur de Bercy. Par la suite, deux séquences ont rythmé la matinée :

- présentation synthétique du rapport annuel 2023, exemples de propositions de réformes issues des rapports récents et de dossiers traités en médiation ;
- une table ronde sur le rôle et les attentes des correspondants du médiateur (Raphaël Bastard-Rosset, Thierry Louton et Hubert Vaubert correspondants des DDFiP 78, DRFiP 31 et DDFiP 50, Marie-Noëlle ROUCHONNAT et Christophe BAULINET). L'après-midi, deux interventions et une session d'échange avec le public ont eu lieu sur le thème « Un travail en droit et en équité pour résoudre un différend : aller au-delà des processus administratifs habituels avec l'aide d'un tiers, le Médiateur ».

14 et 15 février 2024

Réunion trilatérale entre l'inspection des services de la Direction Générale des Douanes et Droits Indirects (DGDDI), le service du Médiateur de Bercy et la direction régionale des douanes de Caen



Devant la direction régionale des douanes de Caen le 15 février 2024

Le 17 avril 2023 une rencontre bilatérale entre l'Inspection des services et le Médiateur de Bercy avait conclu à la nécessité de multiplier les actions de promotion de la médiation de Bercy en matière de litiges douaniers. Un premier pas en ce sens a été accompli les 14 et 15 février 2024, avec l'organisation d'une rencontre entre la Direction régionale des douanes (DRDDI) de Caen, l'Inspection des services et le service du Médiateur.

La rencontre s'est déroulée sur deux jours. Le 14 février, le service du Médiateur de Bercy, Christophe Baulinet, a accueilli ses interlocuteurs habituels de l'Inspection des services et deux représentants de la DRDDI de Caen dans les locaux caennais de la médiation, où des exemples de médiations leur ont été présentés.

Le lendemain 15 février, Nicolas Masson, directeur régional des douanes a accueilli en retour C. Baulinet et des membres de son équipe et leur a présenté les différentes missions d'une DRDDI.

23 avril 2024

Réunion de médiateurs institutionnels



Réunion des médiateurs institutionnels
à l'Hôtel Mercure Philharmonie, Paris

37 médiateurs, dont le Médiateur de Bercy, se sont réunis à Paris, à l'initiative de M. Jean-Louis Walter, médiateur national de France travail. Ce dernier a exposé son projet de création d'un réseau de médiateurs, dénommé Cercle de la médiation française.

L'objectif de ce Cercle est de regrouper les professionnels de la médiation, avec pour missions essentielles: assistance, échanges d'informations, analyses juridiques partagées, représentations, organisation de colloques et toute activité susceptible d'améliorer la qualité de service de la médiation.

11 septembre 2024

Réunion des médiateurs chez la Défenseure des droits



Le texte instituant la Médiation de Bercy (décret 2002-612) dispose que le Médiateur de Bercy est « le correspondant du Défenseur des droits ».

C'est notamment à ce titre, que le Médiateur a répondu à l'invitation lancée par la Défenseure des droits, Mme Claire Hédon, à de très nombreux médiateurs à participer le 11 septembre 2024 à une matinée de travail et d'échanges, au siège du 7 rue de Ségur à Paris. Présidée par Mme Hédon, la réunion était animée par M. Daniel Agacinski, délégué national à la médiation auprès de la défenseure. L'ordre du jour a notamment concerné la valorisation des rapports annuels des médiateurs et les modalités d'animation territoriale des réseaux de médiateurs.

15 septembre 2024

Prise de fonctions d'un nouveau médiateur



Christophe Baulinet (à droite) passe la suite à Pierre Hanotaux

Nommé par arrêté ministériel en date du 23 août 2024, Pierre Hanotaux, inspecteur général des finances, a succédé le 15 septembre à Christophe Baulinet, qui avait souhaité quitter ses fonctions avant le terme de son troisième mandat.

Pierre Hanotaux est le troisième médiateur des ministères économiques et financiers depuis la création de la fonction, Christophe Baulinet ayant lui-même succédé à Emmanuel Constans nommé le 30 avril 2002.

21 et 22 septembre 2024

Journées européennes du patrimoine (JEP) à Bercy



Le stand de la Médiation dans le hall Pierre Bérégovoy

La 41^e édition était placée sous le thème du « Patrimoine des itinéraires, des réseaux et des connexions » et du « Patrimoine maritime », que le stand de la médiation a illustré par un diaporama intitulé « La médiation de Bercy un service central à l'implantation maritime ».

Comme les années précédentes les JEP ont permis de rencontrer de nombreux citoyens de tous âges, qui se sont intéressés à la médiation de Bercy et aux aspects pratiques de la saisine du Médiateur pour le règlement des différends avec l'administration.

24 septembre 2024

Participation à la journée nationale de la médiation de la branche maladie (CNAM)



Table ronde à la 1^{re} journée nationale de la médiation de l'Assurance Maladie

Le 24 septembre, la direction de la Médiation de la CNAM a organisé la première Journée nationale de la médiation de l'Assurance Maladie. Plus de 200 personnes ont participé à l'événement : des directeurs, des médiateurs, des acteurs institutionnels et des acteurs du milieu associatif. Le délégué général à la médiation auprès de la défenseure des droits ou encore la médiatrice nationale de la Caisse nationale de la Sécurité sociale du Maroc étaient, entre autres, également invités. Le Médiateur de Bercy était représenté par son chargé de la communication et des réseaux.

Les échanges ont porté sur la qualité de service, le dialogue et les partenariats. Le médiateur national, François-Xavier Brouck, organisateur de la journée, a tenu à souligner que la médiation qui est un pont entre l'application stricte de la loi et les réalités humaines, requiert une approche individualisée et juste, en même temps qu'un dialogue et des partenariats pour mieux résoudre les conflits. En 2023, près de 40 000 assurés ont fait appel à elle.

4 décembre 2024

Séminaire des correspondants réclamation de la Direction Générale des Douanes et Droits Indirects (DGDDI)



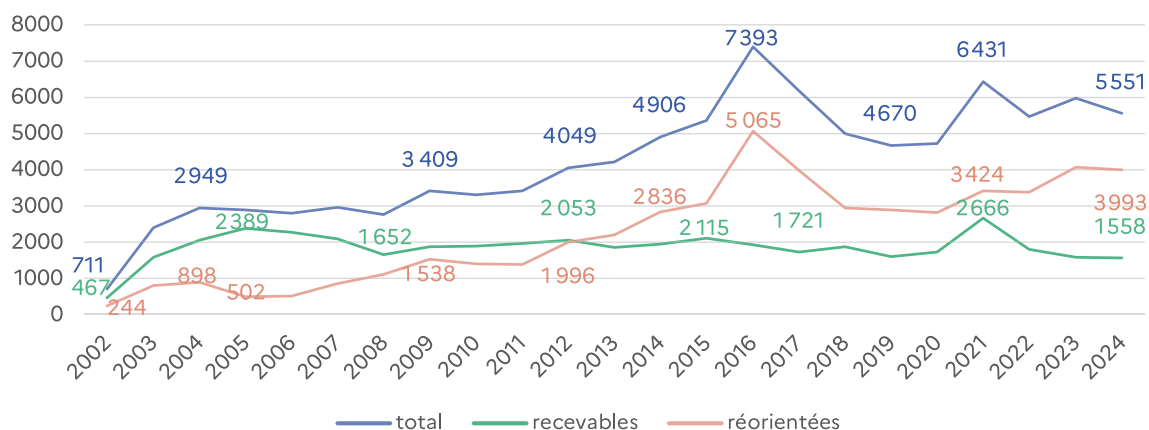
Présentation de la médiation de Bercy par la déléguée du Médiateur de Bercy

À la demande de l'inspection des services de la DGDDI, Marie-Noëlle ROUCHONNAT, déléguée du Médiateur de Bercy, a présenté la médiation aux correspondants réclamations, en l'illustrant de cas concrets dans le domaine douanier, ainsi que les propositions de réforme issues de dossiers traités.

Cette présentation a été fortement appréciée des participants qui ont témoigné de leur grand intérêt pour ce mode de règlement amiable des différends.

Les chiffres clés de l'année 2024

Demandses de médiations de l'année en cours



Évolution annuelle des demandes de médiation

En 2024

5 551

demandes de médiation

En 2023

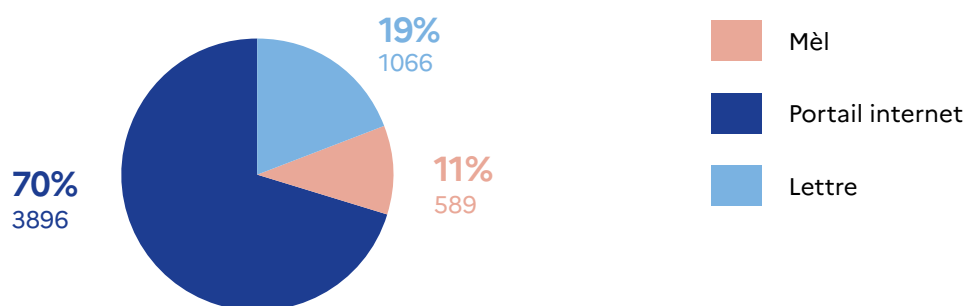
5 983

demandes de médiation

Légère baisse

de 7,2% depuis 2023

Répartition annuelle des demandes de médiation selon le mode de saisine



70,2%

des demandes sont effectuées via le formulaire en ligne disponible sur le site internet du Médiateur

19,2%

par courrier

10,6%

via un courrier électronique.

La voie électronique reste le mode principal de transmission des demandes de médiation

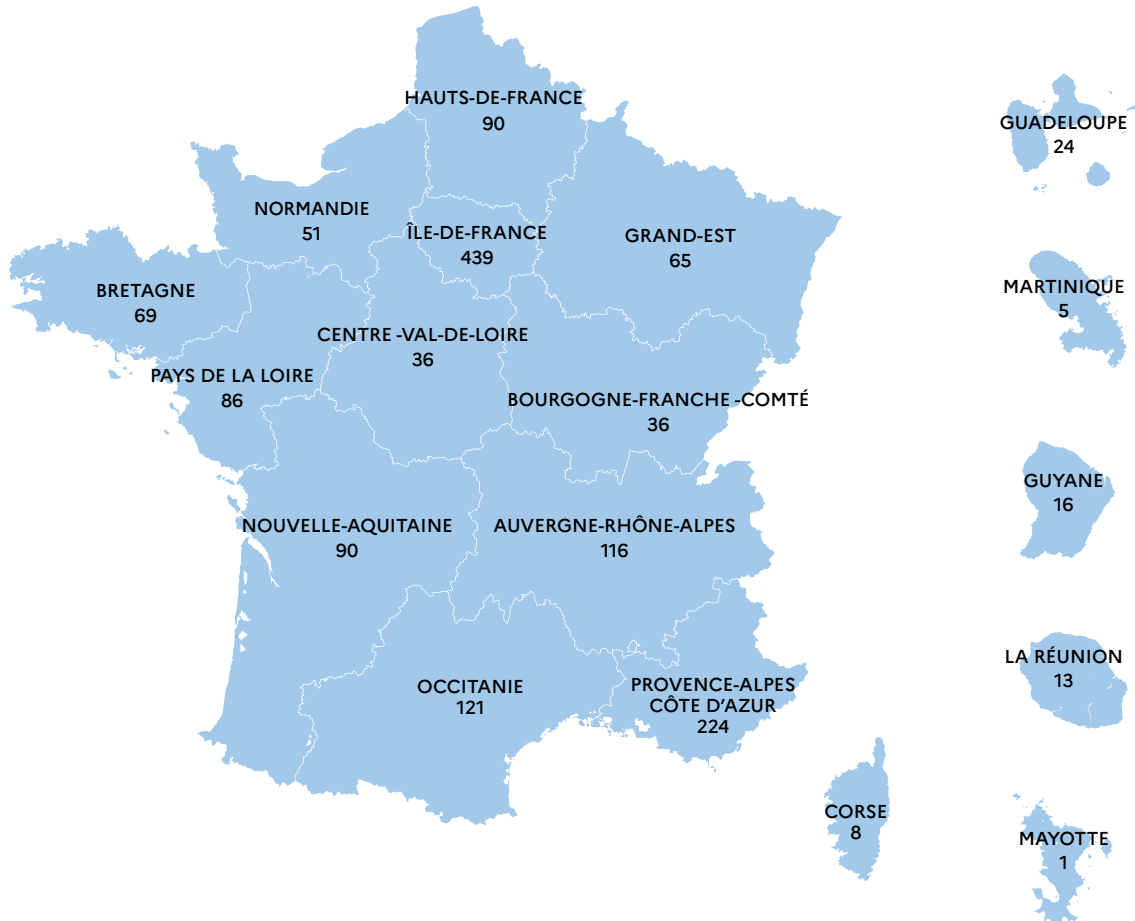
Ventilation institutionnelle des demandes reçues

	Total
Direction générale des finances publiques	3974
Direction générale des douanes et droits indirects	28
Secrétariat Général des MEF et autres directions générales ou établissements administratifs sous tutelle	85
Autres ministères (justice, intérieur, recherche)	153
Collectivités territoriales	66
Médiateurs	382
Organismes sociaux	91
Autres	772

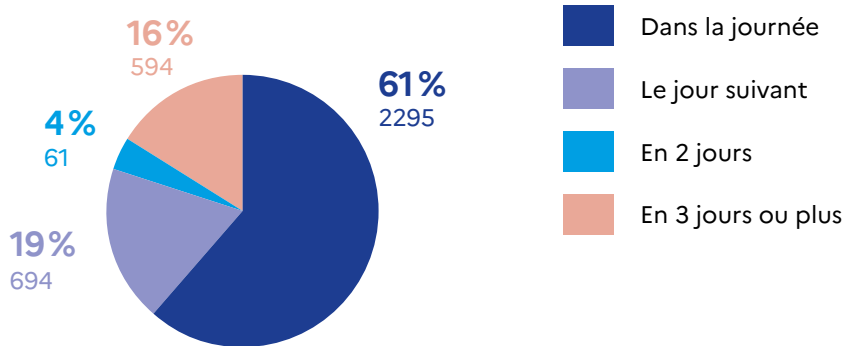
71,6%

du total des demandes concernent la Direction Générale des Finances Publiques (DGFIP)

Ventilation géographique des demandes reçues



Réorientation des demandes non recevables en 2024

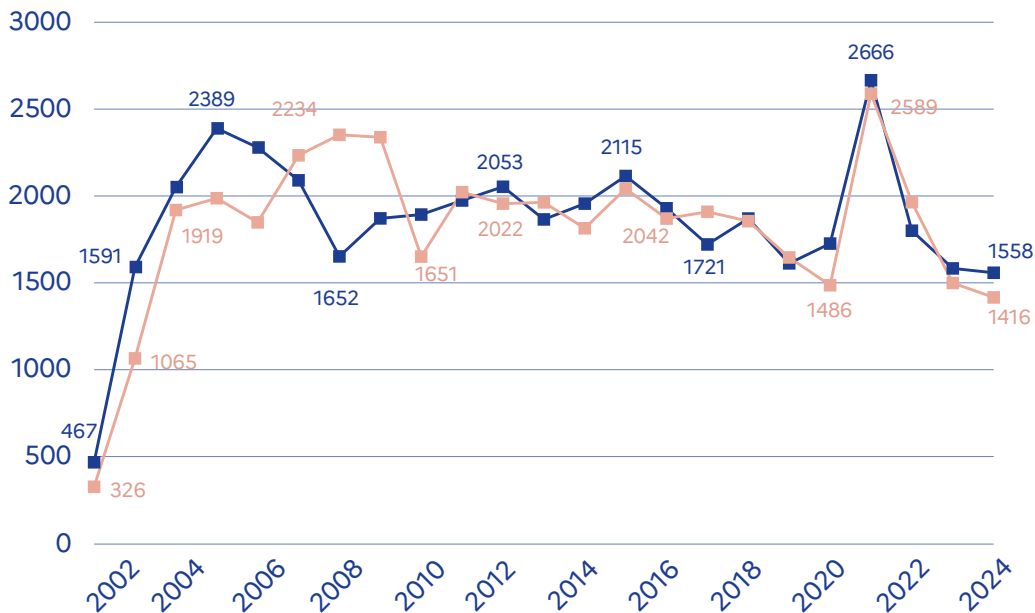


71,93 %

des demandes reçues (3 993) étaient non recevables et ont été réorientées vers le service compétent en l'absence de première démarche ou vers le Médiateur compétent.

La réorientation des demandes non recevables s'effectue pour l'essentiel sous un délai de 2 jours.

Demandses recevables



Évolution annuelle du nombre de dossier recevables

En 2024
1558
médiations
recevables

En 2023
1583
médiations
recevables

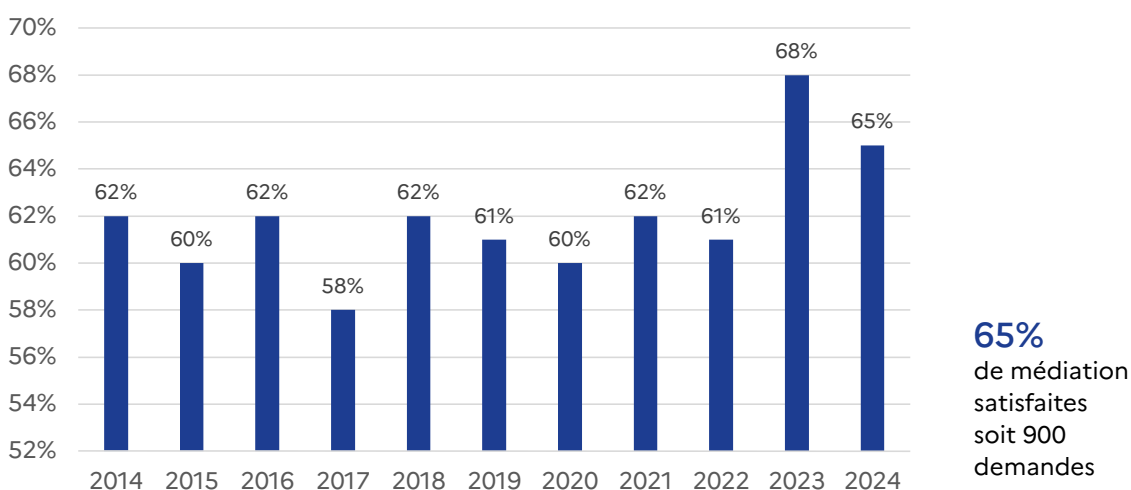
Baisse continue des dossiers recevables depuis 2021, mais avec une stabilisation sur 2024 (baisse de 1,6% par rapport à 2023).

Ventilation des demandes de médiation recevables entre particuliers et professionnels.

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Entreprise	212	189	225	251	273	254	389	274	505	1267	600	303	262
	10%	10%	12%	12%	14%	15%	21%	17%	29%	48%	33%	19%	17%
Particuliers	1841	1676	1731	1864	1656	1467	1481	1338	1221	1399	1200	1280	1296
	90%	90%	88%	88%	86%	85%	79%	83%	71%	52%	67%	81%	83%
Dossiers recevables	2053	1865	1956	2115	1929	1721	1870	1612	1726	2666	1800	1583	1558

Source Tandem

Taux de satisfactions des médiations

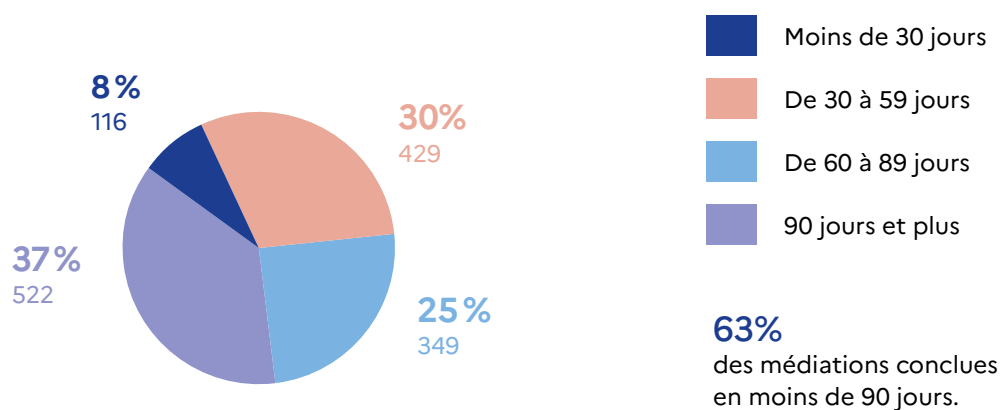


Ventilation des médiations selon le résultat.

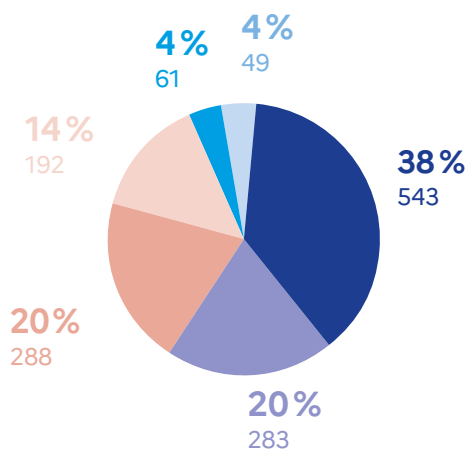
	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Autre résultat	108	85	132	124	45	22
Demandes non satisfaites	603	554	924	725	468	494
Demandes satisfaites	935	847	1 533	1 115	986	900
Total	1 646	1486	2 589	1 964	1 499	1 416

Délais de traitement des dossiers de médiation

Moins de 30 jours	De 30 à 59 jours	De 60 à 89 jours	90 jours et plus	
116	429	349	522	1416
8%	30%	25%	37%	100%



Enjeux financiers



Ventilation des médiations selon les enjeux financiers associés
1416 dossiers traités et clos en 2024



8%
des dossiers à un enjeu financier supérieur à 50 000 €.

38%
des dossiers sont associés à un enjeu inférieur à 1000 €

La médiane s'établit à 2 308 €.

Partie 4

Propositions d'améliorations et de réformes

Propositions d'amélioration et de réforme 2025	44
Suivi des propositions d'amélioration et de réforme 2024	48

Propositions d'amélioration et de réforme 2025

Aux termes de l'article 6 du décret 2002-612 du 26 avril 2002, le rapport annuel que le médiateur remet au ministre « formule des propositions de nature à améliorer le fonctionnement des services du ministère dans leurs relations avec les usagers ».

Depuis 2002, date de création de la médiation des ministères économiques et financiers, 245 propositions de réforme ont été portées par le Médiateur, pour l'essentiel destinées à améliorer les relations entre les usagers et les directions relevant de ce ministère, plus rarement dans la perspective de permettre un meilleur respect des droits des usagers, mais aussi pour proposer des mesures administratives, doctrinales, réglementaires ou légales destinées à éviter des litiges.

Les propositions formulées dans le rapport public du Médiateur des MEF sont de nature très diverse tendant à :

- Améliorer l'information des usagers, par exemple sur les conséquences d'un choix d'option de régime d'imposition des revenus fonciers ;
- Harmoniser le traitement des usagers qui relèvent de ressorts territoriaux différents ;
- Améliorer la qualité des échanges avec l'utilisateur, ainsi dès 2005 il a été proposé d'ériger le rendez-vous en pratique usuelle ;
- Adapter les nouvelles technologies au service des usagers (télédéclaration, télépaiement, dématérialisation des documents).

Cette année, 8 propositions sont présentées, dont 7 concernent la DGFIP

1 – Supprimer le précochage de la case « 2OP » de la déclaration d'ensemble des revenus.

CONTEXTE

Depuis le 1^{er} janvier 2018, les revenus de capitaux mobiliers (RCM) et les plus-values de cessions de valeurs mobilières (PVCVM) sont, de droit, imposés au prélèvement forfaitaire unique (PFU) à l'impôt sur le revenu (IR) au taux de 12,8%. Toutefois, il est prévu que le contribuable puisse opter, lors de sa déclaration, pour une imposition au barème progressif. Cette option doit être formulée dans le délai de dépôt de la déclaration de revenus. Elle est annuelle, globale et irrévocable passé ce délai.

Lorsqu'elle n'est pas exercée dans le délai, les PVCVM et RCM sont en principe imposés obligatoirement au taux forfaitaire (12,8 %).

L'option se matérialise sur la déclaration d'ensemble des revenus n° 2042 souscrite au titre de l'année de perception ou de réalisation de ces revenus. Le contribuable qui souhaite opter doit cocher la case « 2OP » sur sa déclaration de revenus d'ensemble. Cette option doit nécessairement intervenir avant la fin du délai de déclaration. L'imposition selon le barème progressif de l'impôt sur le revenu nécessite donc une manifestation de la volonté d'opter du contribuable.

Cela étant, depuis la campagne IR 2021 (sur les revenus de 2020), la case « 2OP » est dans certains cas automatiquement précochée par l'administration.

Ce « précochage » s'accompagne d'une information du contribuable, en ligne ou sur la déclaration papier, suivant le mode de déclaration choisi par le contribuable.

Dans ce cas, l'option ne résulte pas d'une action volontaire du contribuable, ce qui peut engendrer une certaine confusion pour ce dernier.

PROPOSITION

Le Médiateur propose la suppression du précochage par l'administration de la case 2OP

qui apparaît contraire à l'article 200 A 2 du CGI, lequel mentionne une « option expresse » du contribuable.

Dès lors que la case matérialisant l'option est précochée, l'option ne peut pas être expresse. Le précochage découle de l'option exercée l'année précédente. Or, l'option pour le taux forfaitaire nécessite une action volontaire, personnelle et consciente de l'utilisateur.

Cette proposition apparaît nécessaire au regard de la difficulté relevée par le Médiateur qu'il y a à obtenir l'annulation a posteriori de l'option auprès de l'administration fiscale.

2 – Renforcer l'information donnée aux usagers au sujet des règles applicables en matière de taxe sur les émissions de dioxyde de carbone sur les véhicules de tourisme (« malus écologique »).

CONTEXTE

Les véhicules polluants font l'objet, lors de leur première immatriculation en France comme véhicules de tourisme, d'une taxe sur les émissions de dioxyde de carbone des véhicules de tourisme ou « malus CO2 ».

Ces mesures concernent :

- Les immatriculations de véhicules de tourisme neufs acquis en France ou à l'étranger ;
- Les immatriculations de véhicules de tourisme d'occasion importés et dont la première immatriculation a été effectuée à l'étranger.

Les tarifs applicables atteignent au 1^{er} mars 2025, la somme de 70 000 € pour les véhicules les plus polluants.

Les articles L. 421-70 et L. 421-81 du Code des impositions sur les biens et services (CIBS) instituent un dispositif de réduction du « malus CO2 » en faveur des usagers assurant la charge effective et permanente au sein de leur foyer d'au moins trois enfants.

Toutefois, cet abattement prend la forme d'un remboursement postérieur à la délivrance du certificat d'immatriculation du véhicule, ce qui implique que l'utilisateur règle d'abord le « malus CO2 » lors de l'immatriculation de son véhicule (article L. 421-88 du CIBS).

Cette procédure particulière de paiement préalable suivi d'un remboursement peut, dans

certaines situations, entraîner des difficultés non anticipées ou une incapacité d'avancer la somme due.

Dans plusieurs dossiers que le Médiateur a eu à connaître, les sommes réclamées aux usagers en paiement du « malus CO2 » étaient extrêmement importantes pour un foyer (60 000 €), aboutissant à une situation de blocage de l'immatriculation en France de leur véhicule.

À défaut d'une information explicite sur le versement préalable et obligatoire du « malus CO2 » une incompréhension est possible. Les usagers concernés par le bénéfice du dispositif de réduction de ce malus peuvent être amenés à penser qu'ils n'ont pas à en faire l'avance.

PROPOSITION

Le Médiateur propose d'ajouter sur le site service-public.fr, lors de la restitution d'une simulation de coût d'un certificat d'immatriculation dans l'encart « Attention », une mention du type : « vous devrez vous acquitter, au moment de l'immatriculation de votre véhicule, de la totalité du malus CO2 y compris si vous pouvez prétendre au dispositif concernant les personnes ayant à charge plus de trois enfants. »

Une information similaire pourrait être délivrée sur le site economie.gouv.fr, sur le site impots.gouv.fr en complément de la rubrique liée à la demande de quitus fiscal, et sur le site de l'ANTS à la rubrique concernant le déroulé de la démarche en ligne relative à la première immatriculation en France d'un véhicule.

Cette proposition vise à améliorer l'information des usagers pour leur permettre de mieux anticiper le coût du certificat d'immatriculation et de leur préciser clairement qu'une avance des fonds sera nécessaire.

3 – Harmoniser les pratiques gracieuses en matière de recouvrement des amendes et des forfaits post-stationnement.

CONTEXTE

Les plans de règlement et les remises sont autant de mesures gracieuses que les comptables publics peuvent accorder aux usagers en difficulté. Ces mesures gracieuses s'inscrivent dans une politique de recouvrement active qui participe

à l'encaissement des sommes versées par des redevables connaissant des difficultés financières ponctuelles ou persistantes.

L'article 530-4 du code de procédure pénale, applicable depuis la loi du 2 juillet 2008 légitime pour les amendes forfaitaires majorées, l'action du comptable public en matière de remise et d'octroi de délai : « Lorsque la personne qui a fait l'objet d'une amende forfaitaire majorée ne conteste pas la réalité de la contravention mais sollicite, en raison de ses difficultés financières, des délais de paiement ou une remise gracieuse, elle adresse sa demande motivée non pas à l'officier du ministère public, mais au comptable public compétent. Dans ce cas, les articles 529-10 et 529-12 ne sont pas applicables. S'il estime la demande justifiée, le comptable public compétent peut alors octroyer des délais ou rendre une décision de remise gracieuse partielle ou totale, le cas échéant en appliquant une diminution de 20% des sommes dues, conformément à l'article 707-4 ».

De très nombreux dossiers de médiation portant sur cette question ont été traités en 2024. Il apparaît que des solutions ont été souvent acceptées par les services locaux, dans le cadre de la médiation.

PROPOSITION

Le Médiateur recommande une harmonisation du traitement des demandes gracieuses sur le territoire par les comptables publics tout en s'appuyant sur la refonte de la dernière note administrative en vigueur.

4 – Rappeler que la copie du verso d'un chèque bancaire doit être sollicitée auprès de la Banque de France uniquement par le comptable public.

CONTEXTE

Dans le cadre de l'action en recouvrement des comptables publics, certains redevables sont amenés à produire la copie de leur relevé bancaire faisant apparaître la date de débit d'un chèque afin de justifier du paiement de la somme réclamée.

Ces éléments permettent au comptable public d'engager des recherches à partir des registres comptables. Si ces recherches n'aboutissent pas, le comptable demande la copie du recto du chèque bancaire au redevable qui l'obtient auprès de son agence bancaire.

À réception de ces documents, le comptable doit faire la demande de la copie du verso du chèque auprès de la seule Banque de France et non du redevable.

Le Médiateur constate que ce mode opératoire, qui trouve sa justification dans le secret bancaire, peut ne pas avoir été suivi.

PROPOSITION

Le Médiateur recommande la diffusion d'une nouvelle note à l'attention des agents rappelant cette méthode de recherche.

5 – Renforcer la collaboration entre les services de la DGFIP, les experts du Ministère de l'Enseignement Supérieur de la Recherche et de l'Innovation (MESRI) et de la Direction Générale des Entreprises (DGE) sur l'expertise du crédit d'impôt en faveur de la recherche (CIR) et du crédit d'impôt innovation (CII).

CONTEXTE

Les entreprises peuvent, sous conditions, bénéficier du versement du CIR ou du CII dès lors que leurs projets relèvent de la recherche et du développement ou de l'innovation.

S'assurer de l'éligibilité d'un projet à l'un de ces deux dispositifs est complexe puisque cela nécessite des connaissances techniques spécifiques que seuls les experts du MESRI ou de la DGE détiennent. C'est à ce titre que les agents de la DGFIP appelés à traiter les demandes de remboursement des entreprises peuvent faire appel à eux.

Le Médiateur observe que les services de l'administration fiscale sont conduits à se prononcer sur l'éligibilité aux dispositifs CIR et CII pour de nombreux projets. L'impossibilité matérielle de faire vérifier par des experts, avant remboursement, l'éligibilité de tous les projets aboutit à une potentielle insécurité juridique pour les entreprises.

PROPOSITION

Le Médiateur appuie la réflexion menée entre les différents acteurs afin de sécuriser davantage, tant pour les entreprises que pour l'administration et le plus en amont possible, la mise en œuvre de ces crédits d'impôts.

6–Faire apparaître clairement sur les notifications de saisies administratives à tiers détenteurs (SATD) la démarche à suivre pour permettre à l’usager de revendiquer le caractère insaisissable de sommes auprès de la banque.

CONTEXTE

L’article L262 du livre des procédures fiscales prévoit que l’avis de SATD est notifié au redevable et au tiers détenteur. L’exemplaire qui est notifié au redevable comprend, sous peine de nullité, les délais et voies de recours.

Le Médiateur régulièrement saisi sur cette question a constaté que les notifications de SATD ne mentionnent pas explicitement les modalités de recours pouvant être exercées par un redevable qui souhaite opposer le caractère insaisissable de sommes portées au crédit de son compte bancaire (par ex. : allocation personnalisée d’autonomie (APA), allocations de solidarité spécifique (ASS), RSA, etc.). Seules les références des articles législatifs et réglementaires sont indiquées dans « textes de référence ».

PROPOSITION

Le Médiateur recommande de porter expressément sur la notification de la SATD une mention indiquant « Pour toute revendication du caractère insaisissable de sommes portées au crédit d’un compte bancaire, vous devez vous adresser à la banque dans un délai de 15 jours suivant la notification de la SATD ».

7–Améliorer l’information des usagers demandant la détaxe des bordereaux à l’exportation.

CONTEXTE

Le Médiateur a été saisi à plusieurs reprises de litiges relatifs à des demandes de détaxe de Taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA) pour des marchandises à l’exportation achetées en France. Le bénéfice de cette procédure concerne les usagers résidents dans un pays tiers à l’Union Européenne pour des achats à caractère personnel effectués sur une période d’un à trois jours.

La procédure de détaxe est à effectuer par l’acheteur lors de son départ de l’Union Européenne. Il doit alors scanner ses bordereaux à l’exportation sur une borne

automatisée dite « borne PABLO », mise à disposition par les services de la douane et généralement située à proximité d’un de leurs bureaux dans les aéroports internationaux, ports et frontières terrestres.

Dans certains cas, la borne automatisée invite l’acheteur à se présenter au bureau des douanes pour un contrôle manuel par les agents. Cependant, les modalités pratiques de contact des agents de la douane peuvent ne pas apparaître clairement et systématiquement près des bornes PABLO. Elles ne permettent donc pas à l’usager d’accéder au service.

PROPOSITION

Le médiateur recommande à la DGDDI de mener une réflexion sur l’accessibilité du service de détaxe dans les différents lieux de transit des passagers vers l’étranger hors Union Européenne (aéroports internationaux, ports et frontières terrestres). Il se satisfait des actions déjà menées par la DGDDI dans ce domaine.

8–Améliorer l’information des usagers sur les intérêts de retard complémentaires.

CONTEXTE

Le médiateur est saisi par des usagers qui font part de leur incompréhension lorsque, après la signature d’un contrat de transaction fiscale actant un montant de pénalités laissé à leur charge, des pénalités supplémentaires spécifiques au recouvrement leur sont réclamées par le comptable public (intérêts de retard complémentaires (IRC)).

Ces IRC, calculés après la signature de la transaction ne sont pas clairement mentionnés dans cette dernière. Certains usagers en déduisent à tort que les termes de la transaction ne sont pas respectés.

PROPOSITION

Le Médiateur recommande d’améliorer sur l’imprimé de transaction l’information de l’usager sur la liquidation des IRC après paiement du principal de l’impôt.

Suivi des propositions d'amélioration et de réforme 2024

Les propositions contenues dans le rapport 2024 sont au nombre de huit

1–Permettre aux redevables de l'impôt sur la fortune immobilière (IFI) d'opter pour un mode de paiement automatique de cet impôt.

Le Médiateur est favorable à un alignement des modalités de paiement de l'IFI sur celles de l'impôt sur les revenus (IR) en offrant aux redevables de l'IFI la possibilité d'opter pour un paiement par prélèvement automatique, tacitement reconductible, selon les mêmes modalités que pour l'IR.

Un tel alignement permettrait de finaliser l'harmonisation de la gestion entre l'IR et l'IFI, de simplifier plus encore les démarches des redevables, d'éviter des retards de paiement aux contribuables de bonne foi, lesquels induisent par ailleurs des tâches supplémentaires pour les services.

Commentaire DGFIP

Le paiement par prélèvement mensuel ou à l'échéance de l'impôt sur la fortune immobilière est possible depuis janvier 2025.

2–Continuer à restreindre le recours à la lettre-chèque.

Saisi régulièrement par les usagers qui rencontrent des difficultés pour obtenir le remboursement de sommes lorsque celles-ci sont restituées au moyen d'une lettre-chèque, et au regard des évolutions technologiques, le Médiateur a recommandé la réalisation d'un audit à effet de recenser les cas dans lesquels il est toujours fait usage de la lettre-chèque (notamment les remboursements de sommes de nature non fiscale: trop-perçu d'amendes) et, partant, d'étudier la mise en place d'un mode de remboursement plus moderne, par exemple dans le cas où l'intéressé a communiqué ses coordonnées bancaires pour le prélèvement de l'impôt.

Commentaire DGFIP

En matière de fiscalité des particuliers, des actions sont mises en œuvre de manière continue pour collecter les coordonnées bancaires des usagers pour le paiement et les remboursements de l'impôt sur le revenu. Pour les autres impôts des particuliers, l'effort de promotion du paiement par prélèvement (incluant le paiement en ligne) est poursuivi de manière à collecter les coordonnées bancaires qui seront utilisées pour les remboursements.

Par ailleurs, la DGFIP a mené un audit sur le recours aux lettres-chèques. L'arrêt des lettres-chèques nécessite à la fois des évolutions de procédures, de réglementations et des évolutions informatiques importantes sur certaines applications qui sont en cours d'évaluation. L'objectif est de permettre de basculer sur un mode généralisé de remboursement par virement.

3–Réformer la procédure de dénonciation d'un conducteur.

Saisi régulièrement par des personnes morales ayant payé, par erreur, un avis de contravention, sans que le représentant légal n'ait procédé à la désignation du conducteur du véhicule au moment de l'infraction, et ayant reçu par la suite un nouvel avis de contravention, le Médiateur a recommandé de modifier l'envoi de l'avis de contravention initial à l'attention du représentant légal d'une personne morale, en :

- supprimant la notice de paiement lors de l'envoi de l'avis de contravention dans les cas où le représentant légal de la personne morale a l'obligation de désigner le conducteur ou le détenteur du véhicule au moment de l'infraction ;
- adressant éventuellement en remplacement une notice de non-paiement de l'avis de contravention précisant en particulier les modalités de désignation du conducteur ou du détenteur du véhicule au moment de l'infraction avec un renvoi direct au feuillet relevant de cette désignation.

Commentaire DGFIP

Cette question de politique pénale ne relève pas de la compétence de la DGFIP.

4–Harmoniser les pratiques administratives dans le cadre du dispositif de Phase Comminatoire Amiable (PCA) avant lettre de relance pour les redevables de produits locaux.

Considérant qu'une politique de recouvrement ne peut se fonder sur la seule recherche d'économies budgétaires, le Médiateur a recommandé la réalisation d'un audit visant à établir le bilan « coût/avantages » du dispositif consistant à confier le recouvrement d'un titre de recette arrivé à échéance à un commissaire de justice en expertisant, entre autres, les points suivants :

- l'évolution du taux de recouvrement suite à la mise en œuvre du dispositif de la PCA ;
- l'évolution du volume du contentieux suite à la mise en œuvre du dispositif ;
- la régularité des frais auto-liquidés par les huissiers dans le cadre de la PCA.

Commentaire DGFIP

L'utilisation de la Phase Comminatoire Amiable (PCA) est désormais ancienne et parfaitement ancrée dans les modalités de recouvrement des produits locaux. Aucun contentieux devant les juridictions judiciaires n'est recensé au niveau national concernant ce dispositif prévu et autorisé par l'article L1617-5 du Code général des collectivités territoriales. Ce même article autorise les frais afférents prélevés par l'huissier assermenté.

L'instruction relative au recouvrement des produits locaux en date du 14 avril 2025 a précisé les modalités d'utilisation de la phase comminatoire amiable et l'envoi d'une lettre de relance préalable conformément aux préconisations du Médiateur.

Toutefois, un comptable public reste juridiquement autorisé à effectuer une PCA sans lettre de relance.

5–Allonger la durée de remboursement d'un timbre dématérialisé ou, à défaut, envoyer une relance automatique par mail pour informer l'utilisateur de la fin de validité du timbre ou de la date limite de remboursement.

Le renouvellement d'une pièce d'identité (carte d'identité, passeport) nécessite l'achat d'un timbre dématérialisé en ligne sur <https://timbres.impots.gouv.fr>. Il est suivi d'un rendez-vous dans une mairie habilitée à délivrer le titre dont les délais d'obtention sont parfois allongés de façon significative entraînant l'invalidité du timbre et l'impossibilité de se le faire rembourser.

Considérant le caractère inéquitable pour l'utilisateur d'une telle situation, par ailleurs entièrement imputable à des dysfonctionnements des services municipaux et de l'État (compétence propre de l'État s'agissant de la délivrance des documents d'identité), le Médiateur a recommandé :

- un allongement de la durée de remboursement des timbres dématérialisés ;
- à défaut, l'envoi, un mois avant la date limite de remboursement, d'un courriel de rappel de l'expiration à venir du timbre comme cela est courant pour les opérations numériques.

Commentaire DGFIP

Actuellement, un usager peut utiliser un timbre jusqu'à 12 mois après sa date d'achat et demander le remboursement jusqu'à 18 mois à compter de la date d'achat. La DGFIP n'envisage pas de faire évoluer ce délai de remboursement (qui avait pu poser problème dans le contexte spécifique des délais d'obtention des passeports durant la période post-COVID 19).

Pendant, le système de gestion de remboursement comportait une anomalie susceptible de pénaliser les utilisateurs. Le système calculait les 18 mois de délai entre la date d'achat et le remboursement effectif, et non entre la date d'achat et la date de demande de remboursement. Ainsi un délai d'instruction un peu tardif par l'administration pouvait générer des problèmes de remboursement.

La correction de cette anomalie a été mise en œuvre au mois d'août 2025.

Les utilisateurs ne seront plus pénalisés et auront bien 18 mois à compter de la date d'achat pour demander le remboursement d'un timbre, quel que soit le délai d'instruction de leur dossier par la suite.

6– Modifier la législation sur les forfaits post-stationnement (FPS) en cas de vente de véhicule

Saisi régulièrement par des usagers auxquels l'administration réclame le règlement de forfaits post-stationnement, alors même que le véhicule concerné ne leur appartenait plus à la date de l'infraction, le Médiateur a proposé que la législation en matière d'émission de FPS soit modifiée pour que le redevable présumé puisse apporter la preuve a posteriori de la vente de son véhicule permettant ainsi aux collectivités d'annuler le FPS initialement émis et de la rémettre au nom du véritable auteur du défaut de paiement.

Commentaire DGFIP

Ce sujet ne relève pas de la compétence de la DGFIP.

7– Améliorer et accélérer la procédure de remboursement des Forfaits Post-Stationnement Majorés (FPSM)

Le Médiateur a préconisé d'améliorer et d'accélérer la prise en compte des annulations des FPSM, les usagers devant actuellement attendre parfois plusieurs mois pour obtenir le remboursement des sommes déjà payées.

Il a été proposé :

- d'améliorer la procédure de remboursement en mettant en place un système d'information unique partagé entre tous les acteurs de la chaîne (collectivité, Commission du Contentieux du Stationnement Payant (CCSP) ANTAI, trésorerie amendes), de sorte que la trésorerie puisse tirer rapidement les conséquences de cette décision sur le plan du recouvrement des FPSM ;
- à court terme, d'autoriser les comptables à suspendre les poursuites ou, le cas échéant, à rembourser immédiatement les sommes perçues sur des FPSM dont l'annulation a été prononcée par la CCSP sur présentation du jugement de l'autorité compétente.

Commentaire DGFIP

L'amélioration des flux inter-applicatifs est un levier qui contribue à ce que le comptable public soit informé dans les meilleurs délais des annulations prononcées par le tribunal du stationnement payant (ex. : CCSP) qui se traduisent par l'émission par l'ANTAI d'un titre d'annulation du forfait de post-stationnement majoré (FPSM). Ce titre fait d'ores et déjà l'objet d'une transmission par voie dématérialisée directement dans l'application de recouvrement.

Le législateur ayant expressément prévu qu'en cas de recours contre le FPSM auprès du Tribunal du Stationnement payant le caractère exécutoire du titre de FPSM est maintenu, jusqu'à son annulation par l'ordonnateur (ANTAI), c'est par l'accélération des flux interapplicatifs que s'obtiendra une amélioration du service à l'usager consistant dans la suppression instantanée des poursuites du comptable visant tout FPSM annulé.

8– Rappeler la possibilité de remise gracieuse et harmoniser les pratiques en matière de majoration de 10% en cas de retard de paiement sur les indus

Le Médiateur a recommandé de rappeler la possibilité d'octroi d'une remise gracieuse dans le cas de l'application de la majoration de 10% sur les indus de rémunération en l'absence de paiement dans les délais (l'indu est à acquitter au plus tard le 15 du 2^e mois suivant la date d'émission du titre de perception).

Cette proposition vise à harmoniser les pratiques entre les directions et à éviter une pénalisation excessive des redevables alors même qu'ils ne sont pas responsables de cette situation.

Commentaire DGFIP

La DGFIP rappelle que la majoration de 10% découle du non-respect de la date limite de paiement et que l'usager a la possibilité, dès la réception du titre, de contacter le comptable chargé du recouvrement pour solliciter un plan d'étalement, au regard de sa situation financière.

Par ailleurs, la remise gracieuse de la majoration n'est pas conditionnée à l'existence d'une situation de gêne ou d'indigence du débiteur.

Cependant, en pratique, le comptable réalise une analyse globale du dossier en cas de demande de remise gracieuse. Dans cette analyse, la situation financière de l'intéressé est examinée, mais également le respect des engagements de paiement pris. En effet, il est constant que la perspective d'une remise de majoration constitue une incitation forte à payer pour les redevables.

Au-delà, la logique de la réforme de la responsabilité des gestionnaires publics consiste à donner, en miroir de leur responsabilisation devant la juridiction financière, le plus de marge de manœuvre possible aux directions locales pour établir leur politique de poursuites et déterminer les conditions dans lesquelles les titres de perception dont ils ont la charge devront être recouverts.

En conséquence, il n'est pas prévu de formuler de consignes invitant à accorder de manière la plus large possible la remise gracieuse de la majoration de 10 %.

Partie 5

Zoom sur quelques exemples de médiations de l'année 2024

Majoration de 5 % sur l'impôt sur les sociétés

Contexte et demande initiale

Mme S., cheffe d'entreprise, sollicite la remise gracieuse d'une majoration de 5 % appliquée à son impôt sur les sociétés, en raison d'un paiement tardif consécutif à un problème de mandat. Le paiement, intervenu quatre mois après l'échéance légale, faisait suite à une déclaration déposée dans les délais. Aux termes de l'article 1731-1 du Code Général des Impôts (CGI), une majoration de 5 % s'applique dans ce cas aux sommes réglées tardivement. Le simple dépassement du délai suffit à fonder la pénalité.

Intervention du Médiateur et issue de la médiation

Le Médiateur a mis en lumière le caractère exceptionnel du manquement, en soulignant des éléments établissant le respect habituel des obligations fiscales de l'usagère et les circonstances personnelles ayant perturbé temporairement son activité (décès d'un proche). L'administration a fait preuve de compréhension en accordant, à titre exceptionnel, la remise intégrale de la majoration, en reconnaissance du contexte particulier. Ce cas illustre la possibilité, dans des situations exceptionnelles, d'une application souple et équitable des pénalités, tenant compte de la bonne foi et du comportement habituel de l'usager.

Taxe foncière en indivision

Contexte et demande initiale

Mme B., retraitée, demande une remise gracieuse sur la taxe foncière des années 2021 et 2023, dont le montant excède ses capacités contributives (équivalent à quatre mois de pension). Elle a partiellement réglé sa dette par versements mensuels modestes. Une majoration de 10 % a été appliquée sur l'année 2023. La taxe foncière due sur un bien détenu en indivision est répartie entre les coindivisaires, à hauteur de leur quote-part respective. Le principe d'égalité devant l'impôt limite les possibilités de remises répétées.

Intervention du Médiateur et issue de la médiation

Le Médiateur a veillé à la juste application du principe de proportionnalité, en soulignant que Mme B. avait réglé l'intégralité de sa part pour l'année 2021. Une solution adaptée à sa capacité de paiement a été recherchée. Un plan de paiement échelonné a été mis en place pour la seule quote-part de Mme B. au titre de l'année 2023. Ce dossier illustre l'équité fiscale, notamment dans les situations de co-indivision impliquant des contribuables à faibles ressources.

Majoration de 5 % sur PFU

Contexte et demande initiale

La Sté O., une société par actions simplifiée unipersonnelle (SASU), conteste une majoration de 5 % pour retard de paiement du prélèvement forfaitaire unique (PFU), soit 400 000 €, le paiement ayant été reçu le lendemain de l'échéance. L'article 1649 quater B du CGI exige que la déclaration et le paiement soient transmis dans les 15 jours suivant où l'impôt est exigible. En cas de paiement par virement, la date de règlement interbancaire fait foi. La majoration était donc due.

Intervention du Médiateur et issue de la médiation

L'entreprise a fourni les éléments établissant que le paiement a été effectué à temps (17 juillet), mais reçu le 18 par le Trésor, mais le Médiateur a relevé un rejet technique lors du dépôt initial de la déclaration. L'administration a consenti une remise partielle de la majoration, eu égard au comportement déclaratif antérieur de l'entreprise, mais elle a maintenu une partie de la pénalité en raison de retards récurrents. Cette affaire met en lumière les marges de manœuvre possibles pour adapter les sanctions aux réalités techniques et au comportement global du contribuable.

Amendes sur comptes à l'étranger

Contexte et demande initiale

M. et Mme D. demandent la réduction d'amendes infligées pour non-déclaration de comptes détenus à l'étranger, qu'ils affirment avoir omis de déclarer par ignorance. Les avoirs sur les comptes sont très faibles. L'article 1649 A du CGI impose la déclaration des comptes

bancaires étrangers. L'article 1736 IV prévoit une amende forfaitaire annuelle de 1500 € par an et par compte non déclaré.

Intervention du Médiateur et issue de la médiation

Les usagers ont présenté des relevés confirmant le montant peu significatif des avoirs. Il a également été démontré que plusieurs des comptes sanctionnés étaient des sous-comptes d'un même compte principal. L'administration a accepté une modération du montant total des amendes, en tenant compte du caractère limité des montants concernés et de l'absence de volonté frauduleuse. Ce cas montre qu'une approche mesurée et équitable peut s'appliquer lorsque l'esprit de la loi est respecté et que la proportionnalité de la sanction est appliquée.

Renonciation à l'option pour le prélèvement forfaitaire libératoire (PFL)

Contexte et demande initiale

M. D., auto-entrepreneur depuis 2021, a opté pour le prélèvement forfaitaire libératoire. En 2023, devenu non imposable à l'impôt sur le revenu du fait d'un changement familial, il sollicite le remboursement de l'impôt payé à titre professionnel au motif qu'il aurait été exonéré s'il avait été soumis au barème progressif. Conformément à l'article 151-0 du CGI, l'option pour le PFL est irrévocable pour l'année en cours, sauf renonciation notifiée avant le 30 septembre de l'année précédente. Toutefois, une jurisprudence récente admet la possibilité de renoncer à l'option dans le délai de réclamation contentieuse.

Intervention du Médiateur et issue de la médiation

Le Médiateur a signalé à l'administration cette évolution jurisprudentielle, et constaté que la demande de M. D. avait été formulée dans les délais de réclamation. L'administration a accepté de prendre en compte la renonciation à l'option, et a appliqué le barème progressif, rendant M. D. non imposable au titre de 2023. Ce dossier illustre l'importance de la veille juridique assurée par le Médiateur dans les demandes contentieuses.

Saisie de l'allocation adulte handicapé (AAH)

Contexte et demande initiale

M. G. conteste la saisie de son AAH par la Caisse d'Allocations Familiales (CAF), en paiement d'une dette hospitalière. Il invoque le principe d'insaisissabilité de cette allocation, prévu à l'article L821-5 du Code de la sécurité sociale. L'article L553-4 du même code prévoit une exception à ce principe lorsque les sommes recouvrées ont un lien direct avec l'entretien de l'adulte handicapé, notamment en cas de frais hospitaliers.

Intervention du Médiateur et issue de la médiation

Le Médiateur a confirmé la légalité de la saisie au regard du fondement invoqué par la CAF et a relayé les informations de la trésorerie indiquant que les fonds seraient remboursés si la mutuelle acceptait de couvrir les frais. Si la demande de remboursement a été refusée dans l'immédiat, l'administration s'est engagée à restituer les sommes saisies en cas de prise en charge par les organismes de santé. Ce dossier met en évidence la complexité des interactions entre droit social et droit fiscal, et le rôle de médiation dans la coordination des différents intervenants.

Émission d'un titre de recette en doublon

Contexte et demande initiale

M. M. conteste une procédure de recouvrement liée à un titre de recette émis en doublon par la Direction Départementale des Territoires (DDT), dont il découvre l'existence à l'occasion d'une saisie menée par la Direction Départementale des Finances Publiques (DDFiP). Le Médiateur des ministères économiques et financiers n'est pas compétent pour intervenir directement auprès de la DDT, qui relève d'un autre ministère. Toutefois, les services du Ministère sont compétents pour le recouvrement.

Intervention du Médiateur et issue de la médiation

Le Médiateur a sollicité la DDFiP afin qu'elle suspende les poursuites et transmette la contestation à la DDT. Cette dernière a reconnu l'erreur et annulé le titre de recette émis à tort. La procédure de recouvrement a été interrompue et M. M. a obtenu satisfaction.

L'intervention du Médiateur a permis une coordination efficace entre administrations. Ce cas illustre les difficultés rencontrées par les usagers dans un environnement administratif fragmenté et souligne le rôle facilitateur du Médiateur dans les situations de double compétence.

Cantonnement d'une saisie administrative à tiers détenteur (SATD)

Contexte et demande initiale

Mme V. fait l'objet d'une SATD mensuelle de 300 € sur salaire, en recouvrement d'un trop-perçu de RSA. Elle demande la levée de la saisie ou un échelonnement du paiement en raison de sa situation financière difficile. Conformément à l'article L3252-2 du Code du travail, seule une partie saisissable du salaire peut être prélevée. Le maintien d'un reste à vivre est obligatoire. Le cantonnement de la SATD permet, à titre exceptionnel, d'en limiter le montant mensuel.

Intervention du Médiateur et issue de la médiation

Le Médiateur, constatant la précarité de Mme V., a proposé un cantonnement de la saisie à 200 € par mois, en accord avec le payeur départemental. Le cantonnement a été mis en œuvre, permettant un équilibre entre recouvrement de la dette et respect de la dignité de l'usagère. Cette affaire démontre la pertinence de solutions intermédiaires pour préserver l'équité dans les procédures de recouvrement automatisées.

Remboursement de frais bancaires consécutifs à une SATD erronée

Contexte et demande initiale

M. R. conteste les frais bancaires (100 €) facturés à la suite d'une saisie administrative à tiers détenteur (SATD) engagée à tort par la trésorerie des amendes. L'erreur provient d'une confusion avec un homonyme. Bien que la somme saisie ait été restituée, les frais bancaires sont restés à la charge de M. R. En cas d'erreur de l'administration entraînant une saisie injustifiée, le préjudice financier lié à cette erreur peut justifier une demande gracieuse d'indemnisation.

Intervention du Médiateur et issue de la médiation

Le Médiateur a appuyé la demande de remboursement en soulignant le caractère injustifié de la SATD et le préjudice financier direct subi par l'usager. La trésorerie a accepté de rembourser les frais bancaires engagés à tort. Ce cas montre que le Médiateur peut obtenir une réparation même dans des dossiers clos sur le plan comptable, en s'appuyant sur les principes d'équité et de bonne administration.

Respect du solde bancaire insaisissable (SBI)

Contexte et demande initiale

M. S. saisit le Médiateur après avoir constaté que les SATD opérées par la trésorerie ne laissent pas à sa disposition le SBI, ce qui compromet sa subsistance. Selon l'article L162-2 du Code des procédures civiles d'exécution, il incombe à l'établissement bancaire, et non à l'administration, de préserver le SBI au bénéfice du débiteur.

Intervention du Médiateur et issue de la médiation

Le Médiateur a rappelé ce principe à l'usager et lui a indiqué que le recours devait être formulé auprès de sa banque. Aucune restitution n'a pu être obtenue de la part de l'administration, mais l'usager a été informé des démarches à effectuer auprès de son établissement bancaire. Ce dossier met en lumière les limites du rôle de l'administration dans l'application des mesures de saisie et la nécessité pour le Médiateur de clarifier les responsabilités entre acteurs publics et privés. Il arrive parfois, dans des situations très difficiles, que l'administration accepte, à la demande du médiateur, de rembourser les sommes insaisissables prélevées par erreur de la banque.

Examen global de la situation d'une usagère en difficulté

Contexte et demande initiale

Mme G., faisant l'objet d'une SATD pour le recouvrement de factures communales, sollicite un échéancier de paiement. Elle évoque ses difficultés financières et demande la suspension des poursuites. La loi prévoit la

suspension des poursuites en cas de plan de surendettement. Par ailleurs, l'administration fiscale peut proposer un accompagnement renforcé dans des situations de fragilité sociale.

Intervention du Médiateur et issue de la médiation

Le Médiateur a invité la DDFiP à examiner la situation globale de l'usager. Celle-ci a constaté l'existence d'un plan de surendettement et a procédé à la suspension des poursuites, ainsi qu'à un réexamen complet de son dossier fiscal. Outre la suspension initialement demandée, plusieurs autres décisions favorables ont été prises : dégrèvement d'une taxe d'habitation indue, régularisation du quotient familial et accompagnement à la déclaration des frais de garde. Ce dossier exemplaire montre l'intérêt d'un traitement global et transversal des situations complexes, au-delà de la demande initiale formulée.

Répartition équitable de la taxe foncière en indivision post-divorce

Contexte et demande initiale

Mme X., récemment divorcée, demande une modération de sa taxe foncière ou un échelonnement de paiement, expliquant qu'elle assume seule la charge du logement commun dans lequel vivent également les enfants du couple. En cas de divorce, le bien indivis reste soumis à la répartition fiscale selon les quotes-parts. Aucune charge fiscale ne peut être imposée à un indivisaire au-delà de sa part sauf mention dans un jugement.

Intervention du Médiateur et issue de la médiation

Après avoir recueilli le jugement de divorce, le Médiateur a confirmé que celui-ci ne prévoyait pas que Mme X. supporte seule la taxe foncière. L'administration a donc revu le calcul de l'imposition. Mme X. a été exonérée de la part de taxe foncière excédant sa quote-part d'indivisaire. Elle n'était plus redevable d'aucune somme du fait des paiements déjà effectués. Cette affaire rappelle que le rôle du Médiateur peut consister à rétablir une juste application du droit dans des situations familiales complexes et sensibles.

Option fiscale erronée suite à un PACS

Contexte et demande initiale

M. Z. a opté pour une imposition séparée l'année de son PACS, sans en mesurer les conséquences fiscales. Deux jours après la date limite, il demande une correction pour bénéficier d'une imposition commune, plus favorable. L'option pour l'imposition séparée est irrévocable après expiration du délai de déclaration. Cependant, la doctrine administrative prévoit une possibilité de rectification par déclaration corrective, dans la limite du délai légal de souscription.

Intervention du Médiateur et issue de la médiation

Bien que la demande ait été formulée après le délai, le Médiateur a rappelé que la doctrine prévoyait une certaine souplesse, et souligné la méconnaissance manifeste du système fiscal par l'usager. L'administration a accueilli favorablement la recommandation du Médiateur bien que le délai ait expiré. Ce dossier démontre les limites de l'irrévocabilité fiscale et l'intérêt de clarifier les modalités de correction dans les cas d'erreur de bonne foi.

Modération d'impôt en cas de perception différée de revenus

Contexte et demande initiale

M. T. a perçu des revenus correspondant à plusieurs années mais versés en une seule fois, ce qui a entraîné une imposition particulièrement élevée l'année de la perception du fait de la progressivité de l'impôt sur le revenu. Il conteste l'effet fiscal désavantageux de cette situation. L'article 12 du CGI prévoit que l'impôt est dû l'année de la perception des revenus. Le système du quotient (art. 163-0 A) atténue cet effet mais peut rester insuffisant.

Intervention du Médiateur et issue de la médiation

Le Médiateur a relayé les difficultés personnelles invoquées par l'usager et demandé une modération gracieuse du surplus d'impôt réellement supporté. L'administration a accordé une réduction gracieuse égale au différentiel effectivement payé du fait de la

perception différée. Ce dossier illustre une application humanisée, prenant en compte des circonstances exceptionnelles indépendantes de la volonté du contribuable.

Régularisation spontanée d'une erreur dans un dispositif PINEL

Contexte et demande initiale

Un couple ayant investi dans le cadre du dispositif PINEL découvre que leur première locataire ne respecte pas les plafonds de ressources. Ils régularisent spontanément et demandent à conserver le bénéfice de la réduction d'impôt pour les années suivantes. Le dispositif PINEL conditionne l'avantage fiscal au respect des plafonds de loyer et de ressources du locataire. Toute irrégularité entraîne normalement une reprise de l'avantage.

Intervention du Médiateur et issue de la médiation

Le Médiateur a souligné la bonne foi des usagers, leur volonté de régulariser sans délai, et leur respect des obligations fiscales dans la durée. L'administration a accepté de maintenir l'avantage fiscal pour les périodes postérieures, sous condition de régularisation des futurs baux. Ce cas illustre l'importance accordée par l'administration à la démarche spontanée du contribuable et à la sincérité de ses déclarations.

Médiation à la demande du juge : fiabilisation d'une adresse fiscale

Contexte et demande initiale

M. L. sollicite une médiation dans le cadre d'une procédure judiciaire. Il conteste une taxe d'habitation secondaire émise à tort, liée à une erreur d'adresse fiscale sur la plateforme « Gérer mes biens immobiliers ». La qualité d'occupation d'un bien conditionne l'imposition à la taxe d'habitation.

L'administration est tenue de fiabiliser les données déclarées sur la plateforme en cas de réclamation contentieuse.

Intervention du Médiateur et issue de la médiation

À la demande du tribunal administratif, le Médiateur a engagé une médiation entre M. L. et l'administration fiscale pour clarifier la situation d'occupation de deux biens immobiliers. L'administration a reconnu

l'erreur et procédé à un dégrèvement de la taxe d'habitation émise à tort. Les données ont été mises à jour dans l'interface en ligne. Ce cas illustre la collaboration entre justice administrative et médiation pour garantir une application conforme et actualisée du droit fiscal.

Dispense de reversement de TVA suite à cession anticipée pour raison de santé

Contexte et demande initiale

Mme A. a cédé son logement acquis sous un régime dérogatoire de TVA, avant la période minimale d'occupation de 15 ans, en raison d'une perte d'autonomie.

Elle conteste l'exigibilité du reversement partiel de la TVA. Le régime dérogatoire de TVA peut être maintenu en cas de survenance d'événements exceptionnels (décès, invalidité, chômage prolongé, etc.). À la date de cession, Mme A. ne disposait pas encore d'une carte d'invalidité.

Intervention du Médiateur et issue de la médiation

Le Médiateur a souligné que la situation de Mme A. répondait bien à l'esprit du texte, même si les conditions formelles n'étaient pas encore remplies à la date de l'opération. La carte d'invalidité a été obtenue quelques mois après la cession. L'administration a accepté, à titre exceptionnel, de ne pas remettre en cause le régime de TVA, reconnaissant les circonstances indépendantes de la volonté de l'usagère. Ce dossier illustre la souplesse d'application des dispositifs fiscaux lorsque des éléments de fragilité humaine sont établis, même en dehors du strict cadre réglementaire.

Imposition erronée l'année du mariage (option B)

Contexte et demande initiale

Un couple marié en 2023 a souscrit deux déclarations séparées en cochant la case « B », sans connaître les conséquences de cette option. Après réception de leurs avis d'imposition, ils demandent à bénéficier d'une imposition commune, plus avantageuse. L'option pour une imposition séparée l'année du mariage est irrévocable après l'expiration du délai légal de déclaration, conformément à la réglementation fiscale en vigueur.

Intervention du Médiateur et issue de la médiation

Le Médiateur a souligné la bonne foi des usagers et leur méconnaissance du système fiscal français, les usagers étant de nationalité étrangère. Il a également mis en avant leur réactivité après réception des avis d'imposition. L'administration a accepté d'annuler les impositions séparées et d'établir une imposition commune. Ce dossier illustre la capacité de l'administration, suite à l'intervention du Médiateur, à faire prévaloir l'esprit du droit sur sa lettre, lorsque l'erreur est manifeste et sans intention d'optimisation abusive.

Paiement des pensions de l'État – prise en compte d'une décision de prolongation de carrière considérée comme illégale.

Contexte et demande initiale

M. B., fonctionnaire, demande que ses pensions de retraite soient calculées en tenant compte des derniers grade, échelon et indice obtenus à la suite d'une prolongation d'activité. Le service des retraites de l'État (SRE) refusait sa demande au motif que la prolongation d'activité prise par son administration était illégale. Toute la période de prolongation, soit 18 mois, durant laquelle M. B avait travaillé, cotisé et bénéficié d'un avancement de carrière se trouvait neutralisée.

Intervention du Médiateur et issue de la médiation

Le réexamen de la demande de M. B en médiation a conduit le service à revoir sa position. La jurisprudence du Conseil d'Etat avait évolué obligeant, dans certains cas, le SRE à tirer les conséquences légales sur les droits à pension d'un fonctionnaire d'une décision illégale relative à sa carrière dès lors que les décisions de prolongation successives sont intervenues avant la rupture du lien entre l'intéressé et son administration. L'agent de bonne foi qui avait prolongé sa carrière et travaillé durant 18 mois supplémentaires a pu obtenir la révision du montant de sa pension tenant compte de ses avancements de carrière. Le Médiateur, intervenant dans les dossiers relevant du SRE, veille à ce que les agents publics ne soient pas pénalisés en raison de l'absence de prise en compte par ce service de décisions des administrations employeurs.

Partie 6

Annexes

Décret (modifié) 2002-612 du 26 avril 2002

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 Défenseur des droits.

Article 3

Toute réclamation adressée au médiateur doit avoir été précédée d'une première démarche de l'utilisateur 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 Modifié par décret n° 2021-449 du 15 avril 2021 - art. 2

Lorsque la réclamation lui paraît fondée, le médiateur adresse une recommandation au service concerné. Il est informé des suites données à cette dernière.

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.

Décret 2021-449 du 15 avril 2021

NOR; ECOP2104761D

Le Premier ministre,
Sur le rapport du ministre de l'économie, des finances et de la relance,
Vu la Constitution, notamment son article 37-1;
Vu le décret n° 2002-612 du 26 avril 2002 modifié instituant un médiateur du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie;
Vu l'avis du comité technique ministériel en date du 18 décembre 2020;
Le Conseil d'État (section de l'administration) entendu,
Décrète;

Article 1

À titre expérimental, le médiateur du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie nommé en application de l'article 2 du décret du 26 avril 2002 susvisé peut recevoir les demandes des agents de ce ministère portant sur les décisions individuelles défavorables qui les concernent prises par ce ministère.

Les articles 3 à 5 du même décret sont applicables aux demandes mentionnées au premier alinéa. Un arrêté détermine les directions et services de ce ministère dont les agents peuvent saisir le médiateur en application du premier alinéa ainsi que les décisions individuelles concernées et précise, le cas échéant, la procédure applicable à ces saisines.

L'expérimentation prévue au présent article se déroule du 1^{er} septembre 2021 au 1^{er} septembre 2024.

Le médiateur rend compte chaque année de cette expérimentation dans son rapport public et rend publique une évaluation de l'expérimentation au plus tard le 1^{er} avril 2024.

Article 2

La dernière phrase de l'article 5 du même décret est supprimée.

Article 3

Le ministre de l'économie, des finances et de la relance, la ministre de la transformation et de la fonction publique, le ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la relance, chargé des comptes publics, et la ministre déléguée auprès du ministre de l'économie, des finances et de la relance, chargée de l'industrie, sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au Journal officiel de la République française.

**Arrêté du 24 décembre 2021, publié le 6 janvier 2022
portant application dans les ministères économiques et financiers
du décret n° 2002-612 du 26 avril 2002 instituant un médiateur
du ministère de l'économie, des finances et de la relance**

NOR; ECOP2135885A

Le ministre de l'économie, des finances et de la relance,

Vu la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 modifiée

portant droits et obligations des fonctionnaires, ensemble la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État;

Vu le décret n° 82-447 du 28 mai 1982 relatif à l'exercice du droit syndical dans la fonction publique;

Vu le décret n° 2002-612 du 26 avril 2002 instituant un médiateur du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie;

Vu le décret n° 2021-449 du 15 avril 2021 portant expérimentation de la saisine du médiateur du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie par les agents de ce ministère,

Arrête;

Article 1

Tout fonctionnaire ou agent contractuel de droit public relevant, pour sa gestion, d'une direction ou d'un service du ministère de l'économie, des finances et de la relance figurant en annexe du présent arrêté, peut saisir le médiateur à l'encontre d'une décision individuelle défavorable relative aux thématiques suivantes;

- la formation professionnelle tout au long de la vie;
- les mesures de détachement, de placement en disponibilité ou, pour les agents contractuels, de congés non rémunérés;
- la mobilité entendue au sens de changements d'affectation, à l'exception de ceux résultant d'une sanction disciplinaire;
- les avancements de grade et promotions;
- le télétravail;
- les mesures prises à l'égard d'un travailleur handicapé;
- l'aménagement des conditions de travail d'un fonctionnaire ou d'un agent contractuel pour raisons médicales;
- le compte-rendu d'entretien professionnel.

L'annexe au présent arrêté précise pour chaque direction ou service les thématiques retenues à l'occasion de la phase expérimentale prévue par le décret du 15 avril 2021 susvisé.

Cette annexe pourra être révisée annuellement.

Les directions ou services mentionnés au 1^{er} alinéa du présent article peuvent également saisir le médiateur.

La demande de médiation n'a pas d'effet suspensif et n'interrompt pas les délais de recours. La médiation ne prive pas l'intéressé des droits de recours devant les instances paritaires compétentes éventuellement, ni devant le juge, lesquels doivent être formés dans les 2 mois qui suivent la publication ou la notification de la décision contestée.

Article 2

Toute demande de médiation doit être précédée d'une première démarche effective de l'agent tendant à contester l'acte administratif en cause auprès du service concerné et avoir fait l'objet d'un rejet total ou partiel.

Le cas échéant, cette saisine intervient après examen de l'acte contesté par l'instance paritaire éventuellement compétente.

La saisine du médiateur résulte d'une demande directe de l'intéressé, formulée sur un portail électronique prévu à cet effet ou à défaut par lettre.

Lorsque la décision contestée est explicite, une copie de cette décision est jointe ou, lorsqu'elle est implicite, une copie de la demande l'ayant fait naître.

Article 3

Le médiateur accuse réception de la saisine et en informe l'autre partie. Celle-ci dispose de 15 jours à compter de la réception pour faire valoir son accord, l'absence de réponse dans ce délai valant refus de participer à la médiation.

Le médiateur oriente l'agent si la demande ne relève pas du champ de la médiation. Il en fait de même auprès de la direction ou du service qui serait à l'origine de la saisine.

Les demandes de médiation concernant un acte se situant en dehors des thématiques mentionnées à l'annexe au présent arrêté, pour une direction ou un service donnés, donnent lieu à un accusé de réception d'irrecevabilité.

La demande de médiation vaut accord de l'intéressé pour venir en médiation.

Le médiateur met en œuvre toutes les dispositions en son pouvoir permettant de garantir la confidentialité des débats.

Le médiateur sollicite, le cas échéant, de la part de l'agent ou de l'administration, tout document complémentaire utile à une meilleure compréhension du litige.

Les parties peuvent agir seules ou être assistées par un tiers de leur choix à tous les stades du processus de médiation. Lorsque le demandeur est assisté d'un représentant syndical, celui-ci bénéficie d'une autorisation d'absence, au titre de l'article 15 du décret du 28 mai 1982 susvisé.

Le médiateur ne peut ni trancher le différend ni imposer une solution aux parties.

Il analyse et confronte leurs arguments et les accompagne dans la recherche d'un accord. Il n'a pas d'obligation de résultat et sa responsabilité ne peut pas être engagée à ce titre. L'accord auquel parviennent les parties ne peut porter atteinte à des droits dont elles n'ont pas la libre disposition.

Un bilan annuel du dispositif, d'ordre statistique et qualitatif, sera présenté au comité technique ministériel, puis au comité social d'administration ministériel, quand il sera mis en œuvre.

Article 4

Le processus de médiation commence à la date de l'accusé de réception émis par le médiateur.

Le médiateur notifie aux parties la date de début de la médiation qui prend fin à la date de conclusion d'un accord ou du désistement de l'une des parties ou encore du constat des parties sur l'absence d'accord possible.

Dans tous les cas, la médiation peut s'interrompre à tout moment à la demande d'une des parties ou du médiateur. Le médiateur établit un procès-verbal de fin de médiation, qui acte la fin du processus et qui est notifié aux parties.

Article 5

Des médiateurs exerçant au sein d'une direction ou d'un service, ou au sein des services déconcentrés, peuvent être mis en place afin d'exercer au niveau local les fonctions du médiateur prévues par le décret n° 2021-449 du 15 avril 2021 susvisé et organisées conformément au présent arrêté; les médiateurs exerçant au niveau des directions, services ou au niveau local sont rattachés fonctionnellement au médiateur relevant du même décret, qui veille à la formation et à l'harmonisation des pratiques et des garanties en matière de respect de principes tels que l'indépendance, l'impartialité, la neutralité et la confidentialité. Le médiateur central veille notamment à écarter tout conflit d'intérêts qui pèserait, dans une médiation déterminée, sur l'un des médiateurs exerçant dans les directions et services. Il dresse la liste des médiateurs susceptibles d'être désignés pour traiter des demandes visées à l'article 1^{er}.

Article 6

Le présent arrêté sera publié au Journal officiel de la République française.

Démarche préalable infructueuse en matière fiscale et de recouvrement des créances de l'Etat, des collectivités territoriales et des établissements

Dans le domaine des finances publiques et plus particulièrement en matière fiscale ainsi que dans le cadre du recouvrement des produits de toute nature par les comptables publics au profit des collectivités territoriales et de certains établissements publics, le principe « de première démarche avant saisine du Médiateur » a été adapté pour préserver les droits de recours des usagers qui ont été instaurés par le législateur et codifiés dans le code général des impôts (C.G.I.), le livre des procédures fiscales (L.P.F.) et le code général des collectivités territoriales (C.G.C.T.) ou par circulaires administratives.

La recevabilité des demandes de médiation concernant l'assiette, le recouvrement et le contrôle des impôts

Le droit fiscal, qui se fonde sur des principes constitutionnels d'égalité devant l'impôt et les charges publiques, dispose d'un corpus législatif, réglementaire et administratif destiné à collecter et à contrôler l'impôt mais aussi, en contrepartie, à renforcer les droits des contribuables.

Ainsi :

- pour prévenir des différends, les usagers peuvent s'informer et solliciter l'avis de l'administration des finances publiques (notamment à travers la procédure dite « du rescrit fiscal » qui s'est beaucoup développée ces dernières années);
- les recours contentieux et gracieux doivent être présentés, au premier niveau, auprès des services de proximité des finances publiques (services des impôts des particuliers, services des impôts des entreprises, centres des finances publiques, trésoreries...) dans les conditions fixées par le code général des impôts et le livre des procédures fiscales;
- depuis 2004, des conciliateurs fiscaux sont en place dans tous les départements pour constituer un deuxième niveau de recours pour des affaires contentieuses et gracieuses

(à l'exclusion notamment des affaires concernant des contrôles fiscaux externes et de la publicité foncière) ainsi que pour des différends relatifs à la qualité du service public;

- des commissions spécifiques sont instituées pour formuler des avis ou prendre des décisions sur des litiges en cours (par exemple: commission départementale des impôts directs et taxes sur le chiffre d'affaires, commission départementale de conciliation, comité de l'abus de droit fiscal, etc.);
- dans le cadre du contrôle fiscal, au cours d'une vérification de comptabilité ou d'un examen de la situation fiscale personnelle d'un usager, ce dernier peut solliciter un recours hiérarchique et saisir un interlocuteur départemental;
- en sus de cet encadrement juridique, des engagements, des chartes (chartes du contribuable et du contribuable vérifié) sont mis en œuvre pour faciliter les relations entre l'administration et les usagers.

Aussi, dans les domaines où ils ont compétence les conciliateurs fiscaux départementaux, doivent-ils être saisis avant de formuler une demande de médiation. De même en cas de vérification de comptabilité ou d'examen de situation fiscale personnelle, le Médiateur peut être saisi après l'interlocuteur départemental. Dans ces situations, le Médiateur intervient en quelque sorte en troisième niveau.

Le présent rapport rend compte de l'activité de la Médiation de Bercy durant l'année 2024.

Lors de la précédente édition de rapport la Médiation avait présenté le bilan de l'expérimentation de la médiation en matière RH et consacré le dossier thématique à « ce qui fait l'ADN de la médiation ».

Le dossier de la présente édition est pour sa part consacré à la médiation juridictionnelle et, plus précisément, aux médiations réalisées à la demande du juge administratif.



Monsieur le Médiateur de Bercy
BP 60153
14010 CAEN Cedex 1

Accédez au site du Médiateur et au formulaire de saisie en ligne, avec votre téléphone mobile à partir de ce QR code

economie.gouv.fr/mediateur