

# PRATIQUE DE LA MÉDIATION FISCALE

**Patrick MICHAUD**  
avocat ancien inspecteur des impôts

**24 RUE DE MADRID 75008 PARIS**

**00 33 1 43 87 88 91**

[patrickmichaud@orange.fr](mailto:patrickmichaud@orange.fr)

**Version 29.12.19 -1**

[Le médiateur du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie](#) a été institué [par le décret n°2002-612 du 26 avril 2002](#)

Le domaine d'intervention du médiateur comprend l'ensemble des directions et services placés sous l'autorité des ministères économiques et financiers.

Les demandes de médiation relèvent, dans une majorité de cas, du domaine de compétence de la direction générale des Finances publiques (DGFIP) s'agissant de la fiscalité et des autres recettes de l'État, des collectivités locales et hospitalières et, dans une moindre mesure, notamment de celui 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 et de la direction générale des Entreprises.

Les caractéristiques du médiateur .....	1
La nature des demandes de médiation fiscale .....	1
Les conditions de recevabilité des demandes de médiation .....	2
Le cas général hors fiscalité .....	2
Nécessité d'une première démarche préalable .....	2
La demande de médiation sans formalisme .....	3
Le cas des demandes de médiation fiscale .....	3
La recevabilité des demandes de médiation en matière fiscale D abord le conciliateur départemental .....	3
Comment faire une demande de médiation .....	4
Où déposer une demande de médiation.....	4
Déroulement d'une médiation .....	5
Suite de la médiation .....	6
CHARTRE DES MÉDIATEURS DE SERVICES AU PUBLIC .....	7

## **Les caractéristiques du médiateur**

Le médiateur est indépendant et autonome : s'il relève 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;

Le médiateur est maître de son dispositif et ne reçoit aucune instruction d'aucune sorte dans l'exercice de la médiation; Le médiateur est neutre dans ses recommandations ;

Le médiateur est impartial: il ne prend pas parti et ne privilégie personne;

## **La nature des demandes de médiation fiscale**

L'article 1er du décret n°2002-612 du 26 avril 2002 précise:

Art. 1er - Un médiateur du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie est placé auprès du ministre. Il reçoit les réclamations individuelles concernant le fonctionnement des services du ministère dans leurs relations avec les usagers dans les conditions prévues à l'article 3 du présent décret.

Deux éléments caractérisent ainsi la nature des demandes de médiation:

- elles doivent être formulées de manière individuelle;
- elles concernent le fonctionnement des services des ministères économiques et financiers dans leurs relations avec les usagers.

Le médiateur ne peut être saisi que de demandes de médiation pour des réclamations entre un usager et une direction ou des services des ministères.

**A contrario, sont hors du champ de la médiation**, notamment:

- les réclamations ou pétitions collectives formulées par des usagers ;
- les réclamations des usagers concernant les administrations d'autres ministères ou les factures et décisions des collectivités territoriales (régions, départements, communes) et des établissements publics ;
- les litiges entre les services ou les directions de ces ministères et leur personnel; - tous les 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 télécommunications...); ces secteurs entrent dans le champ de la médiation de la consommation;
- les demandes d'information ou d'interprétation concernant la législation au regard d'une situation individuelle ou collective.

## **Les conditions de recevabilité des demandes de médiation**

### ***Le cas général hors fiscalité***

#### **Nécessité d'une première démarche préalable**

**L'article 3 du décret n°2002-612 du 26 avril 2002 précise:**

Art. 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.**

La nécessité d'une première démarche préalable à la médiation s'inscrit dans le cadre d'un principe de subsidiarité, qui favorise le dialogue de proximité et le règlement des désaccords au niveau approprié au sein des directions du ministère elles-mêmes.

De manière générale, il n'est prévu aucun formalisme concernant la première démarche auprès de l'administration et il n'existe que peu d'obstacles pour saisir le médiateur à un stade quelconque de la procédure

#### **La demande de médiation sans formalisme**

La demande de médiation peut être présentée sans formalisme à différents stades d'une procédure

«Quand demander une médiation? »  
sur le portail internet du médiateur à l'adresse suivante:  
[www.economie.gouv.fr/mediateur](http://www.economie.gouv.fr/mediateur)

Le médiateur peut notamment être saisi:

- dans le prolongement d'une procédure contentieuse administrative en cours (exemple: rejet par le service local d'une demande de bénéfice d'un 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'est pas rendue. Dans une telle situation, la médiation se justifie en tant que mode alternatif de résolution des différends ;
- – à la suite d'une action administrative contestée (exemples : refus de délivrance d'un document administratif, modalités d'une action administrative...);
- – suite à une demande de transaction administrative (en matière fiscale et douanière notamment);
- – pour un recours à titre gracieux (exemples : échéancier de paiement, remise ou modération d'une somme due)...

## ***Le cas des demandes de médiation fiscale***

### **La recevabilité des demandes de médiation en matière fiscale D abord le conciliateur départemental**

Le droit fiscal comporte un certain nombre de dispositions destinées à renforcer les droits des contribuables dans leurs relations avec l'administration.

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 »);
- – le code général des impôts et le livre des procédures fiscales prévoient que les recours contentieux et gracieux sont présentés, au premier niveau, auprès des services de proximité des finances publiques (services des impôts des particuliers, services des impôts des entreprises, trésoreries...)
- ; – depuis 2004, des conciliateurs fiscaux ont été mis 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;
- – 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 l'interlocuteur départemental;
- – 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...);

- – 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 relevant de la compétence des conciliateurs fiscaux départementaux, conformément au principe de subsidiarité rappelé plus haut, le médiateur considère le passage par ces derniers comme un préalable a priori nécessaire à 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 ainsi après démarche infructueuse auprès de ces services.

**Il peut également et de préférence être saisi après réclamation contentieuse faisant suite à la mise en recouvrement de ces rappels**

Dans les autres cas, **en l’absence de conciliateurs fiscaux**, le médiateur est directement compétent, après démarche préalable de l’usager, en particulier pour:

- les litiges relatifs à la publicité foncière;
- – les demandes de rescrit;
- – les affaires faisant l’objet d’un recouvrement d’impôts par voie transactionnelle.

## **Comment faire une demande de médiation**

Toute personne (physique ou morale) qui fait face à un litige persistant avec une administration des ministères économiques et financiers, après avoir fait une première démarche rejetée totalement ou partiellement ou en l’absence prolongée d’une réponse, peut saisir le médiateur.

La demande de médiation s’effectue sans intermédiaire mais, s’il le souhaite, l’usager peut se faire représenter par un avocat ou un mandataire dûment désigné.

Les cinq règles sur lesquelles repose la demande de médiation

La demande de médiation est:

- – formulée par écrit (par voie électronique ou postale);
- – individuelle, comme précédemment indiqué;
- – gratuite, en aucun cas elle ne donne lieu à rémunération ou indemnité;
- – sans formalisme particulier, elle peut d’ailleurs être retirée à tout moment; –  
couverte par la confidentialité

## **Où déposer une demande de médiation**

Vous pouvez saisir le médiateur par portail ou par courrier

Soumettre votre demande en ligne sur le site Internet du Médiateur,  
à l’adresse électronique suivante :

<https://www.economie.gouv.fr/mediateur/demande-mediation/formulaire>

(Cette modalité est préférable et plus rapide)

Soumettre votre demande par voie postale, par envoi d’une lettre à l’adresse suivante :

N'oubliez pas de fournir toutes les pièces utiles, et notamment la réponse à votre démarche préalable, et l'indication précise du service avec lequel vous avez un litige.

À réception de votre demande, un accusé de réception sera délivré sous 2 à 3 jours, vous précisant si votre demande est recevable.

La demande peut alors être soit réorientée vers le service compétent pour résoudre le litige dans un bref délai ou être déclarée recevable et donc examinée directement par le Médiateur, si les conditions requises sont remplies.

L'instruction de votre demande peut prendre un certain temps selon la complexité de votre litige. La majorité des réponses sont formulées dans un délai compris entre 45 jours et 3 mois.

Il n'est donc pas nécessaire de solliciter à nouveau le Médiateur entre temps. Pendant ce temps, pour le traitement de vos difficultés, vous devez continuer à vous adresser au service local.

## Déroulement d'une médiation

**Il convient tout d'abord d'attirer l'attention sur la seconde phrase de l'article 3 du décret du 26 avril 2002 qui précise que l'engagement d'une médiation n'interrompt pas les délais de recours.**

Art. 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**

La médiation n'interrompt donc ni 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.

Ainsi, par exemple, ni la demande ni même l'ouverture d'une médiation n'a pour effet en droit de suspendre la procédure de recouvrement d'un impôt.

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

[L'article L. 231-1 du code des relations entre le public et l'administration](#) 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.

Cela étant, le médiateur met tout en œuvre pour répondre dans un délai de trois mois si cela est possible (c'est le cas pour 84% des demandes).

Les demandes de médiation sont adressées intuitu personae et en toute confidentialité au médiateur qui en prend connaissance et **se prononce personnellement, en droit et en équité**, après avoir instruit la demande.

L'instruction des demandes de médiation est un processus structuré qui 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.

Selon la charte des médiateurs de services au public (cf. Annexe): La médiation institutionnelle est un processus structuré par lequel des personnes physiques ou morales tentent avec l'aide du médiateur, de manière volontaire, de parvenir à un accord amiable avec des administrations, entreprises, institutions ou collectivités, sur la résolution des différends à caractère individuel qui les opposent à celles-ci.

À la lumière des litiges qui lui sont soumis et des dysfonctionnements qu'il constate, le médiateur institutionnel formule des propositions d'ordre général pour améliorer les relations avec les publics concernés

Les articles 4 et 5 du décret précité indiquent les modalités de traitement des demandes de médiation.

Art. 4. Le médiateur peut faire appel aux services du ministère pour l'instruction des réclamations dont il est saisi. Il dispose des moyens nécessaires à l'exercice de ses missions.

Art. 5. Lorsque la réclamation lui paraît fondée, le médiateur adresse une recommandation au service concerné. Il est informé des suites données à cette dernière. Si le service saisi entend maintenir la position initialement portée à la connaissance de l'utilisateur, le médiateur peut soumettre l'affaire à l'appréciation du ministre.

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 son avis. Il demande aux administrations de faire connaître leurs avis et propositions de solution dans un délai de 30 jours

Une fois cet avis connu, 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.

## **Suite de la médiation**

Le médiateur communique simultanément le résultat de sa médiation à l'utilisateur et à l'administration concernée pour 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 l'administration suit toujours 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.

Autres modalités de médiation la médiation administrative

La mise en œuvre des évolutions législatives récentes (loi sur la justice du XXI<sup>e</sup> siècle, loi pour un État au service d'une société de confiance, dite ESSOC) peut conduire à ce que le médiateur des ministères économiques et financiers soit saisi selon d'autres processus :

- une médiation devant les juridictions administratives (à l'initiative du juge ou des parties);
- une médiation au service des entreprises situées dans les régions d'expérimentation [de l'article 36 de la loi ESSOC](#).

Dans ces cas spécifiques, la médiation se déroule selon les modalités propres à chaque cadre juridique.

Ainsi, si la médiation est proposée par un juge administratif et acceptée par les parties, elle intervient alors que les délais sont interrompus du fait de l'introduction initiale de l'instance.

Dans ce cas la médiation est réalisée dans le cadre des dispositions de [l'article L213-7 du code de justice administrative](#), qui stipule

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.

## CHARTRE DES MÉDIATEURS DE SERVICES AU PUBLIC

[Le Club des Médiateurs de Services au Public](#), constitué en association, regroupe des médiateurs de la consommation, d'administrations, d'entreprises publiques et de collectivités, en charge de services au public.

Ils pratiquent la médiation pour parvenir avec les parties à une solution amiable fondée en droit et en équité.

En outre, ils font des recommandations de portée générale en vue d'encourager les bonnes pratiques dans les relations avec les publics concernés. Ces médiations, gratuites pour les demandeurs et d'un accès direct, dès que les recours internes ont été respectés, s'exercent conformément aux principes fixés par la présente Charte des Médiateurs de Services au Public.

Cette Charte constitue le socle de référence éthique de la médiation pratiquée par les membres du Club des Médiateurs de Services au Public (ci-après le(s) «médiateur(s) »).

La médiation est un processus structuré par lequel des personnes physiques ou morales tentent, avec l'aide du médiateur, de manière volontaire, de parvenir à un accord amiable pour résoudre leur différend.

Le médiateur est un tiers compétent et indépendant, non impliqué dans le différend. Son éthique repose sur les valeurs portées par la présente charte.

Il dispose d'une compétence sur les sujets qui lui sont confiés en médiation.

Il actualise et perfectionne ses connaissances théoriques et pratiques de la médiation par une formation continue, notamment dans le cadre du Club.

Le médiateur s'attache au respect des personnes et à leur écoute attentive afin que les parties puissent dépasser leur différend pour aboutir à une solution.

### Valeurs du médiateur du club

## **Ces valeurs garantissent l'indépendance, la neutralité et l'impartialité du médiateur.**

### **L'indépendance**

Le médiateur est indépendant vis-à-vis de toute influence extérieure. Il ne reçoit aucune directive de quiconque. Son indépendance est garantie par les moyens dont il dispose, sa désignation, les conditions d'exercice et la durée de son mandat. Il s'engage à refuser, suspendre ou interrompre la médiation si les conditions de cette indépendance ne lui paraissent pas ou plus réunies.

### **La neutralité**

Le médiateur est neutre : son avis n'est ni influencé ni orienté par des considérations externes aux demandes des parties.

### **L'impartialité**

Le médiateur est impartial par rapport aux parties pendant toute la durée de la médiation. Il s'interdit toute situation de conflit d'intérêt.

## **Principes applicables au processus de médiation**

Les médiateurs membres du Club s'engagent à conduire leur médiation en respectant les principes suivants :

### **L'équité**

Lorsqu'un avis est émis par le médiateur, celui-ci est fondé en droit et en équité. Il doit prendre en compte le contexte propre à chaque cas et notamment lorsque l'application stricte du droit produit des effets disproportionnés ou manifestement injustes.

### **La transparence**

Le médiateur garantit la transparence de son activité et, notamment, il informe:

- 1) sur son champ de compétence de façon large et accessible, notamment sur son site Internet et sur celui du Club des Médiateurs de Services au Public; – les publics de manière claire et complète sur les valeurs et les principes de la médiation ainsi que sur les conditions de déroulement du processus ;
- 2) sur les effets de la médiation, notamment, le cas échéant, sur la suspension des délais de prescription applicables et sur le fait que les demandeurs conservent leur droit de saisir les tribunaux.
- Le médiateur rend public, chaque année, un rapport détaillé sur son activité. La gratuité Le recours à la médiation est gratuit pour les demandeurs.

### **La confidentialité**

La médiation est soumise au principe de confidentialité.

Le médiateur s'assure, avant le début de la médiation, que les parties ont accepté les principes d'un processus contradictoire ainsi que les obligations de confidentialité qui leur incombent.

### **L'efficacité**

Le médiateur s'engage à répondre avec diligence à toutes les demandes, à conduire à son terme la médiation et à en garantir la qualité.