



*Dépêche 01/02*

## **Rapport Massot sur la mise en place d'un médiateur du MINEFI**

M. Massot a remis le 17 décembre 2001 au ministre un rapport favorable à la création d'un médiateur au Minéfi. Placé sous l'autorité directe du ministre, le médiateur pourrait être saisi par les usagers de la plupart des litiges à condition qu'une première démarche auprès des services ait été effectuée. Le médiateur aurait un simple pouvoir de « recommandations » auprès des services mais pourrait saisir le ministre si elles n'étaient pas suivies d'effet.

Les syndicats seront reçus début janvier par le Secrétaire général du Minéfi pour faire part de leurs analyses.

17 décembre 2001

### **Résumé du rapport**

*Le recours au terme de " médiation " pour désigner un nouveau mode de traitement des réclamations des citoyens à l'encontre des services du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie appelle, à titre préliminaire, quelques précautions terminologiques.*

*Si le nom de médiateur peut être attribué au sens large à " celui qui intervient pour arranger quelque affaire ", il ne peut englober ni l'arbitrage, qui est un mode juridictionnel de règlement des litiges, ni même la transaction, qui passe par un contrat en vertu duquel les parties au litige y mettent fin à l'amiable en se faisant des concessions réciproques. En outre, dans son acception commune, ce nom peut désigner aujourd'hui un intervenant qui ne serait pas totalement indépendant des deux parties. Autrement dit, il est tout à fait concevable - et c'est le parti retenu - que l'instance de médiation qui nous occupe se situe à l'intérieur du ministère et ne prenne pas la forme d'une autorité administrative indépendante.*

*Les nombreux contacts pris n'en ont pas moins fait apparaître la difficulté de préciser la forme que devrait prendre cette instance, compte tenu à la fois de la très grande hétérogénéité des missions relevant de ce ministère, de l'extrême diversité des solutions déjà apportées aux problèmes de relations avec le public et des attentes à l'égard d'une éventuelle instance de médiation propre au ministère. C'est pourquoi ce rapport prend le parti de traiter successivement de ce qui nous paraît devoir rester en dehors de la compétence du médiateur MINEFI et de ce que serait le rôle d'un tel médiateur avant d'exposer, en conséquence, ce que pourrait être une médiation adaptée aux spécificités du ministère.*

### **Ce qui resterait en dehors de la compétence du médiateur MINEFI**

*En premier lieu, ne paraît pouvoir relever de la médiation, contrairement aux attentes exprimées par certains de nos interlocuteurs, la solution de problèmes purement internes dont le traitement relève en réalité de tout autres institutions ou procédures. Qu'il s'agisse de la coordination ou de l'arbitrage entre services du*

ministère, de l'appréciation permanente du bon fonctionnement des services, ou de l'information du ministre sur ce fonctionnement. " semble également qu'il y aurait plus d'inconvénients que d'avantages à donner compétence à une telle instance en matière de rapports avec les personnels, point de vue du reste partagé par les organisations syndicales rencontrées, soucieuses de faire vivre les mécanismes actuels de la concertation ministérielle.

Toute confusion entre la mission de médiation et la mission de simple information du public doit de même être dissipée. Le médiateur n'a pas vocation à faire office de bureau d'information du public, en lieu et place de services auxquels incombe déjà cette mission.

La médiation proprement administrative ne saurait enfin se confondre avec ce qui relève de l'intervention de tiers extérieurs à l'administration, au titre de l'accès au droit, de la résolution de litiges opposant deux parties privées ou lors de procédures qui peuvent déboucher sur une mise en cause pénale.

En deuxième lieu, le caractère interministériel de nombreuses interventions, par exemple dans le domaine des pensions ou dans les fonctions d'agent judiciaire du Trésor de la Direction des affaires juridiques, fait que les litiges y afférents ne pourraient entrer dans le champ de compétence du médiateur du ministère.

Il en irait de même, à nos yeux, des litiges relatifs à l'activité d'établissements ou, entreprises placés sous la tutelle ou le contrôle du ministère, auxquels incombe à titre principal, la mission d'organiser leurs propres relations avec les usagers.

Enfin, force est de constater que l'activité du médiateur ne s'inscrirait pas sur une page blanche. De nombreuses procédures existent déjà visant à rapprocher le point de vue de l'administration et de ses usagers. Le recours au Médiateur de la République est la première d'entre elles. Peut également être citée parmi les procédures à caractère général l'existence des comités de règlement amiable en matière de marchés publics. Mais, au sein même du MINEFI, la DREE ou l'INSEE ont déjà installé des médiateurs aux champs de compétence spécialisés. Quant au domaine fiscal, il se caractérise, pour l'assiette notamment, par l'abondance des procédures de nature à garantir les droits du contribuable entrant en litige avec l'administration.

### **Ce que serait le rôle d'un médiateur du MINEFI**

Même en circonscrivant étroitement le champ d'action d'un éventuel médiateur MINEFI pour exclure d'emblée ce qui ne ressortit pas véritablement à la médiation avec les usagers, ou ce qui s'inscrit dans des procédures à caractère interministériel, ce champ d'action, reste encore extrêmement large.

La saisine du médiateur peut être le remède à des situations de blocage où le dialogue est mal engagé. Elle peut aussi être le moyen de faire appel à l'équité dans certaines situations. Le médiateur pourrait aussi devenir une instance capable, auprès du ministre, de coordonner les recours extra-administratifs. Ceci permettrait d'exploiter davantage que ne le fait à ce jour le Bureau des cabinets le matériau précieux que constitue le volumineux courrier adressé au ministre.

Pour autant, le médiateur ne saurait devenir un outil de traitement de masse des réclamations des usagers. Aucun médiateur institutionnel, que ce soit à la Poste, à EDF, à la SNCF ou au ministère de l'éducation nationale, ne s'est vu attribuer ce rôle. Tout au plus faut-il partir de l'idée que l'institution d'un médiateur spécifique au MINEFI n'a de pertinence que si celui-ci parvient à traiter un volume d'affaires supérieur à celui qu'assure à l'heure actuelle le Médiateur de la République pour le domaine " Fiscal/Finances ", soit environ une dizaine de milliers par an. Un risque particulier en termes de volume de saisine doit être pris en compte en matière fiscale, attaché, d'une part, à la tentation de certains contribuables de multiplier les recours dilatoires et, d'autre part, à l'étendue du domaine de la juridiction gracieuse.

A ce propos, eu égard à l'importance de la matière fiscale dans l'activité du ministère et dans ses relations avec les usagers, la tentation peut surgir de créer, plutôt qu'un médiateur MINEFI, un médiateur des impôts. Plusieurs raisons incitent cependant à écarter cette hypothèse. D'une part, la question fiscale ne représente pas la totalité des saisines du Médiateur de la République afférentes à l'activité du ministère : il existe donc également un besoin de médiation en dehors du domaine de la fiscalité. D'autre part, il y aurait un sérieux inconvénient à " stigmatiser " ainsi le seul domaine fiscal au sein des activités multiples du MINEFI. Enfin, le choix d'un médiateur à compétence générale s'inscrit en cohérence avec l'effort réalisé pour promouvoir une logique de coopération entre les différentes directions du ministère.

### **Ce que serait une médiation adaptée aux spécificités du MINEFI**

Une fois identifié le besoin d'une médiation propre au ministère, nous nous attachons à dégager les règles d'organisation de la médiation qui permettraient d'y répondre utilement. Deux principes directeurs ont inspiré

*notre réflexion: l'un est celui de l'exigence de simplicité pour l'utilisateur et, l'autre, celui de la subsidiarité de la médiation par rapport aux procédures de règlement des litiges déjà en vigueur au sein du ministère.*

*La combinaison de ces deux principes nous conduit tout d'abord à privilégier le choix d'une instance de médiation qui ne serait instituée, au moins dans un premier temps, qu'au niveau central, selon un positionnement analogue à celui du secrétaire général, c'est à dire avec un rattachement direct au ministre. Il y va, à notre sens, tant du souci de lisibilité de l'institution que de celui de ne pas déresponsabiliser les services. Subsidiairement, la question du service déconcentré auprès duquel seraient placés les correspondants du médiateur présenterait une réelle difficulté, eu égard à la structure des échelons déconcentrés de ce ministère.*

*Les mêmes préoccupations suggèrent que la seule condition de recevabilité imposée à la saisine du médiateur ministériel soit celle prévalant devant le Médiateur de la République, à savoir l'exigence d'une " première démarche auprès du service concerné ". Il n'apparaît guère possible d'imposer le filtre de cette saisine par l'intermédiaire d'élus ou d'associations. En revanche, il paraît opportun de donner au ministre, via son cabinet, la faculté de transmettre au médiateur tout ou partie des litiges individuels qui transitent par le bureau du Cabinet. Dans une optique plus radicale, qui aurait pour avantage de donner davantage de transparence au circuit de traitement des réclamations parvenant au ministre, on pourrait concevoir que tous les litiges individuels dont le ministre est à l'heure actuelle saisi, par courrier de l'intéressé ou par l'intermédiaire d'un élu, soient systématiquement transmis au médiateur pour instruction. Cela aboutirait à restreindre considérablement le rôle dévolu au bureau du Cabinet d'une part et à la cellule fiscale du Cabinet d'autre part - qui serait recentrée sur des questions d'expertise et non plus sur des litiges individuels.*

*La souplesse de telles règles de saisine du médiateur devrait avoir pour premier corollaire le choix de ne pas susciter des saisines trop nombreuses et/ou abusives par une mention systématique de la faculté de saisir le médiateur sur des documents administratifs tels que les avis d'imposition: une information à caractère général serait plus appropriée pour faire connaître le rôle de l'instance nouvelle. Elle pourrait aussi avoir pour corollaire une différenciation du traitement des réclamations selon leur objet. Le médiateur du ministère pourrait en particulier nouer des liens avec le Médiateur de la République ou les autres médiateurs publics ou privés de manière à assurer le traitement par le plus désigné d'entre eux des réclamations qui déborderaient le champ de compétence propre du ministère. Il pourrait également avoir pour mission d'orienter des usagers égarés vers les procédures déjà existantes qui aideraient à la résolution de son litige.*

*Dans le règlement des affaires pouvant donner lieu à proprement parler à une médiation, la seule saisine du médiateur ne devrait pas avoir un effet suspensif des procédures en cours, sauf à ouvrir la voie à toutes sortes de manœuvres dilatoires. Une fois le dossier traité au fond, le médiateur pourrait être investi du pouvoir de formuler une recommandation au service concerné, quitte ensuite à soumettre l'affaire au ministre pour appréciation si aucune suite n'est donnée à cette recommandation. Le médiateur aurait également vocation à publier un rapport annuel, qui pourrait, outre l'exposé de cas particulièrement significatifs, intégrer des propositions d'ordre plus général sur l'amélioration de la qualité de service aux usagers.*

*L'installation de cette instance de médiation nécessiterait l'adoption d'un décret en Conseil d'Etat et d'une brève disposition législative qui permettrait de délier les services fiscaux à l'égard du médiateur de leur obligation de secret.*