

La fiabilité des services publics : garantir les droits des citoyens

Dans toute société démocratique, les citoyens sont titulaires d'un certain nombre de droits fondamentaux, ainsi que d'obligations à l'égard du gouvernement et de ses institutions. Alors que l'on considère la satisfaction des usagers à l'égard des biens et services assurés par le secteur public comme un indicateur important pour évaluer les performances du secteur public dans les pays de l'OCDE, peu d'indicateurs ont été définis de façon consensuelle pour mesurer la prise en compte des droits des citoyens dans le cadre institutionnel. Or, un cadre institutionnel tenant compte de ces droits contribue à garantir la fiabilité des services publics, en permettant aux citoyens d'être informés de leurs droits et en leur offrant des voies de recours et une assurance-qualité. Des déclarations relatives aux droits des citoyens, tels que la *Citizen's Charter* (Charte du citoyen) britannique, peuvent également consacrer l'existence de normes minimales en matière de service et de procédure.

La nécessité d'évaluer le degré de reconnaissance des droits des citoyens est devenue encore plus impérieuse dans un contexte de perte de confiance dans les autorités nationales et dans les dirigeants. Peu de pays possèdent une définition commune des droits des patients ou des contribuables, et encore moins de cadres réglementaires uniformes concernant les pratiques relatives au traitement des réclamations.

Administration fiscale

Dans le domaine de l'administration fiscale, la disparité des politiques fiscales nationales induit une diversité des environnements dans lesquels opèrent les organismes fiscaux, en conséquence de quoi le détail des droits concrets des contribuables varie quelque peu selon les pays. Il est néanmoins possible de discerner et donc d'analyser plusieurs tendances communes. Au début de la dernière décennie, le Groupe de travail n° 8 du Comité des affaires fiscales de l'OCDE a publié un document faisant état de ce que, si la plupart des pays n'avaient pas, à cette époque, de « charte du contribuable » à proprement parler, tous les cadres administratifs garantissaient au contribuable les droits fondamentaux suivants : « le droit d'être informé, assisté et entendu ; le droit d'exercer un recours ; le droit de ne pas payer plus que le juste montant de l'impôt ; le droit à la certitude ; le droit au respect de la vie privée ; et le droit à la confidentialité et au secret ».

Ces dernières années, de nombreux pays membres de l'OCDE ont établi des chartes du contribuable ou des chartes de service afin d'organiser ces droits fondamentaux. Une charte du contribuable ou charte de service consiste en une série de documents énonçant les comportements attendus tant des agents publics que des contribuables. Différents modèles de chartes existent selon les pays de l'OCDE. Dans certains cas, des mesures réglementaires prises en vue de garantir la protection des contribuables sont regroupées dans une « charte du contribuable » qui fait par la suite l'objet d'une large diffusion, mais d'autres solutions existent également. Par conséquent, les comparaisons internationales doivent tenir compte du fait qu'un pays dépourvu de charte du contribuable peut néanmoins attacher autant d'importance aux droits de ce dernier qu'un pays disposant d'une charte en bonne et due forme.

Comme le montre le tableau 9.11, en 2012, presque toutes les administrations fiscales chargées de tâches opérationnelles avaient formalisé un ensemble de droits des contribuables énoncés sous forme législative et/ou sous forme de documents administratifs. Sur les 33 pays membres de l'OCDE analysés, 30 avaient codifié ces droits (en tout ou partie) dans le cadre de leur législation fiscale ou d'autres branches de leur législation,

les seules exceptions étant l'Irlande, la Nouvelle-Zélande et la Turquie. D'autre part, 26 administrations fiscales menaient une action encadrée par un ensemble de droits et d'obligations consacrées par des documents administratifs (désignés parfois sous le nom de « charte du contribuable » ou de « charte de service »). Au-delà des questions culturelles et juridiques, différents facteurs semblent influencer sur la décision d'un pays d'opter, en pratique, pour la codification ou pour l'adoption d'une approche administrative. D'un côté, une approche administrative présente les avantages suivants : la rapidité de mise en œuvre, un langage plus accessible aux destinataires des documents, une portée plus large (notamment l'énonciation de droits plus étendus qui ne pourraient pas faire l'objet d'un processus législatif), une souplesse accrue et des recours faciles à exercer. De l'autre, la codification offre les avantages ci-après : une amélioration de l'opinion des contribuables à l'égard des autorités fiscales, car cette solution témoigne d'un engagement plus fort de la part de ces dernières ; une adhésion rapide du personnel à ces dispositions ; la stabilité du document adopté face aux changements résultant d'intérêts politiques divergents (pérennité) ; et la possibilité de soumettre le document à des mécanismes existants de recours et de contestation.

Soins de santé

Dans le secteur de la santé, les droits des patients et l'implication de ces derniers – notamment la possibilité de porter plainte – sont considérés comme des indicateurs de base pour évaluer l'attention accordée aux usagers dans le cadre de la fourniture des services publics. L'analyse menée dans ce domaine s'est fondée sur l'examen de cinq critères : l'existence au niveau national d'une définition officielle ou d'une charte des droits du patient ; la possibilité offerte aux patients de demander réparation devant les tribunaux en cas d'erreur médicale ; l'obligation faite aux hôpitaux de disposer d'un bureau chargé de recueillir les réclamations des patients et de les régler ; l'existence d'un service de médiation chargé d'enquêter sur et de régler les réclamations au sujet des services de santé ; et la possibilité d'engager des actions collectives contre les prestataires de services de santé et les laboratoires pharmaceutiques.

La grande majorité des pays de l'OCDE fait état de l'existence au niveau national de documents définissant officiellement les droits des patients (26 pays sur 33). Seuls le Canada, Israël, le Luxembourg, la Suède et la Suisse indiquent qu'ils ne disposent pas de tels documents. Dans tous les pays, à l'exception de la Finlande, de l'Islande, de la Nouvelle-Zélande et de la République slovaque, les patients peuvent demander réparation devant les tribunaux en cas d'erreur médicale. En outre, les hôpitaux sont tenus de disposer d'un bureau chargé d'enregistrer les réclamations des patients dans la majeure partie des pays (19 d'entre eux). La grande majorité des pays de l'OCDE signale la présence d'un médiateur chargé d'enquêter sur et de régler les réclamations des patients au sujet des services de santé. Seuls la Corée, le Danemark, le Japon, les Pays-Bas et la Turquie ne disposent pas de ce type de dispositif de médiation.

Pour en savoir plus

OCDE (2013), *Tax Administration 2013: Comparative Information on OECD and other Advanced and Emerging Economies*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264200814-en>.

Méthodologie et définitions

Les données sur les droits des contribuables proviennent de l'étude *Tax Administration 2013: Comparative Information on OECD and other Advanced and Emerging Economies* (OCDE, 2013). Ces informations ont été recueillies dans le cadre de deux enquêtes menées dans les pays membres de l'OCDE et un groupe d'autres économies majeures : l'Enquête fiscale de l'IBFD et l'Enquête de la série « Informations comparatives ». Les expressions « charte du contribuable » et « charte de service » désignent un ensemble de documents énonçant les comportements attendus tant des agents que des contribuables.

Les données sur les droits des patients proviennent de l'étude « Health Systems Institutional Characteristics: A Survey of 29 OECD Countries » (Paris et al., 2010). Ces informations ont été recueillies dans le cadre de l'Enquête de l'OCDE sur les caractéristiques des systèmes de santé (2008-2009 et 2012). S'agissant de l'enquête de 2012, on s'est fondé sur la question suivante : « Question 90 : Les droits des patients sont-ils définis officiellement au niveau national (par exemple, dans le cadre d'une loi, d'une charte) ? ». S'agissant de l'enquête 2008-2009, on s'est fondé sur les questions ci-après : « Question 76 : Les hôpitaux sont-ils tenus de disposer d'un bureau chargé de recueillir les réclamations des patients et de les régler ? » ; « Question 78 : Quel est le système de responsabilité civile en vigueur dans le pays ? » ; « Question 80 : Est-il possible d'engager des actions collectives contre les prestataires de services de santé, les laboratoires pharmaceutiques, etc. ? » ; et « Question 81 : Existe-t-il un médiateur chargé d'enquêter sur et de régler les réclamations des patients au sujet des services de santé ? ». On peut définir une action collective comme une action judiciaire introduite par une ou plusieurs personnes, en son/leur nom propre et au nom d'un groupe beaucoup plus vaste de personnes ayant toutes le même intérêt à agir.

Paris, V., M. Devaux et L. Wei (2010), « Health Systems Institutional Characteristics: A Survey of 29 OECD Countries », *OECD Health Working Papers*, n° 50, Éditions OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/5kmfxfq9qbnr-en>.

Notes relatives aux graphiques

9.12 : **Canada** : la Charte des droits des contribuables énonce quinze droits, qui représentent une combinaison de droits reconnus par la loi et par des documents administratifs. Les droits garantis par la loi sont codifiés dans la législation fiscale et généralement assortis d'un droit de recours. Les droits consacrés par des documents administratifs régissent la relation entre les autorités fiscales et les contribuables et sont assortis d'une procédure administrative de recours. Cette procédure débute par une tentative de règlement de la question avec l'agent compétent dans le dossier en cause ; si le contribuable n'obtient pas satisfaction, il peut déposer une réclamation officielle par l'intermédiaire d'un programme « Plaintes liées au service » ; s'il est toujours insatisfait, il peut déposer plainte auprès du Bureau de l'ombudsman des contribuables, qui l'examinera de manière indépendante et impartiale. **Chili** : en février 2010, un nouvel article énonçant de manière détaillée les droits minimaux reconnus et garantis aux contribuables par la loi a été ajouté au Code des impôts. **Irlande** : bien qu'il existe un mécanisme interne de traitement des réclamations, les contribuables peuvent également introduire un recours fondé sur des dispositions légales auprès des commissaires des recours, du Bureau de l'ombudsman ou du Tribunal de l'égalité. **Luxembourg** : les droits des contribuables énoncés de façon officielle dans des documents administratifs ne concernent que les impôts directs.

Informations sur les données concernant Israël : <http://dx.doi.org/10.1787/888932315602>.

9. ÉCLAIRAGE – AU SERVICE DES CITOYENS : L'ACCESSIBILITÉ ET LA QUALITÉ

La fiabilité des services publics : garantir les droits des citoyens

9.11. Droits des citoyens dans le cadre du système national de santé (2009-2012)

Système national de santé					
	Il existe une définition officielle ou une charte des droits des patients au niveau national (2012)	Les patients peuvent demander réparation devant les tribunaux en cas d'erreur médicale (2009)	Les hôpitaux sont tenus de disposer d'un bureau chargé de recueillir les réclamations des patients et de les régler (2009)	Un service de médiation est chargé d'enquêter sur et de régler les réclamations au sujet des services de santé (2009)	Il est possible d'engager des actions collectives contre les prestataires de services de santé et les laboratoires pharmaceutiques (2009)
Allemagne	●	●	○	●	..
Australie	●	●	●	●	●
Autriche	●	●	○	●	●
Belgique	●	●	○	●	●
Canada	○	●	○	●	●
Chili	●	..	..	..	..
Corée	●	●	●	○	○
Danemark	●	●	●	○	●
Espagne	●	●	●	●	●
États-Unis	●	..	..	..	..
Finlande	●	○	●	●	○
France	●	●	●	●	○
Grèce	●	●	..	●	..
Hongrie	●	●	●	●	..
Irlande	●	●	●	●	○
Islande	●	○	●	●	○
Israël	○	..	..	..	..
Italie	●	●	●	..	○
Japon	●	●	●	○	●
Luxembourg	○	●	●	●	○
Mexique	●	●	●	●	○
Norvège	●	●	○	●	●
Nouvelle-Zélande	●	○	●	●	○
Pays-Bas	●	●	●	○	..
Pologne	●	●	○	●	●
Portugal	●	●	●	●	●
République slovaque	..	○	..	..	..
République tchèque	●	●	●	..	●
Royaume-Uni	●	●	●	●	●
Slovénie	●	..	..	..	..
Suède	○	●	○	●	●
Suisse	○	●	○	●	○
Turquie	..	●	●	○	●
Total OCDE	26	25	19	21	14

● Oui

○ Non

Source : Paris, V., M. Devaux et L. Wei (2010), « Health Systems Institutional Characteristics: A Survey of 29 OECD Countries », *OECD Health Working Papers*, n° 50, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5kmfxfq9qbmr-en>.


StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933160042>

9.12. Droits des citoyens face à l'administration fiscale (2013)

	Les droits du contribuable sont officiellement définis dans des lois fiscales ou d'autres textes de loi	Les droits du contribuable sont officiellement définis dans des documents administratifs
Allemagne	●	○
Australie	●	●
Autriche	●	●
Belgique	●	●
Canada	●	●
Chili	●	●
Corée	●	●
Danemark	●	●
Espagne	●	●
États-Unis	●	●
Finlande	●	●
France	●	●
Grèce	●	●
Hongrie	●	●
Irlande	○	●
Islande	●	○
Israël	●	●
Italie	●	●
Japon	●	○
Luxembourg	●	●
Mexique	●	●
Norvège	●	●
Nouvelle-Zélande	○	●
Pays-Bas	●	●
Pologne	●	○
Portugal	●	●
République slovaque	●	○
République tchèque	●	○
Royaume-Uni	●	●
Slovénie	●	●
Suède	●	●
Suisse	●	○
Turquie	○	●
Total OCDE	30	26

- Oui
- Non

Source : OCDE (2013), *Tax Administration 2013: Comparative Information on OECD and other Advanced and Emerging Economies*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264200814-en>.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933160056>



Extrait de :
Government at a Glance 2013

Accéder à cette publication :
https://doi.org/10.1787/gov_glance-2013-en

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2015), « La fiabilité des services publics : garantir les droits des citoyens », dans *Government at a Glance 2013*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: https://doi.org/10.1787/gov_glance-2013-55-fr

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.