

Inspection des services

Rapport annuel 2022

Réclamations, Médiations, Défenseur des droits

NTROLE CONTRO
OTAGE PILOTAG
RÉCLAMATIONS
S MÉDIATIONS M
IERS DROITS DOS
XTERNE INTERNI
JETES ENQUETES

ÉDITORIAL



L'année 2022 « des réclamations » se situe dans la **continuité des tendances** observées précédemment, tant en ce qui concerne le nombre de réclamations que les sujets d'irritation.

Cette stabilité ne doit cependant pas nous amener à faire une pause dans la mise en œuvre de la **politique de la qualité de service** dans laquelle la douane est engagée à divers titres.

Ainsi, cette année a été celle de la généralisation du dispositif « **je donne mon avis avec Services publics +** ».

En invitant dans ce cadre les usagers à faire part de leur « expérience » de la douane et en se mettant à leur écoute, le niveau des réclamations pourrait continuer à baisser. Cette approche complète les avancées déjà enregistrées avec la loi Essoc. Elle confirme le changement des relations entre l'administration et les usagers, fondées sur le dialogue et la recherche d'une moindre conflictualité.

2022 a été l'année du **transfert aux directions régionales** du traitement de **l'ensemble des réclamations**, qui étaient réparties entre l'Inspection des services et les services déconcentrés, au choix des plaignants.

Le pôle « **Audits externes, synthèse et communication** » de l'Inspection des services a conduit en fin d'année 2022 une campagne d'entretiens avec les correspondants régionaux en vue de consolider leur réseau.

L'Inspection des services tient à remercier l'ensemble des correspondants réclamations pour leur disponibilité, leur participation et la qualité de leur travail.

Grâce aux outils méthodologiques en cours d'actualisation, l'Inspection des services continuera à soutenir et accompagner les correspondants réclamations, notamment pour maintenir une **pratique partagée du recueil et du traitement des réclamations**.

Alors que le traitement des réclamations contribue à la qualité de service, leur suivi et analyse apportent un éclairage intéressant sur l'état de la relation entre l'administration et les usagers.

C'est en particulier à ce titre que je vous invite à la lecture de ce rapport annuel, dont la richesse témoigne de **l'importance attachée** par l'administration des douanes **à la relation avec les usagers**, voyageurs ou professionnels du dédouanement, lorsque ceux-ci font l'objet d'un contrôle douanier.

Fabienne DEBAUX,
cheffe de l'Inspection
des services

SOMMAIRE

RÉCLAMATIONS	5
Synthèse quantitative des réclamations traitées par la douane	7
Analyse qualitative des réclamations traitées par la douane	9
LE MÉDIATEUR	16
Actualité du Médiateur de Bercy	17
Analyse des médiations suivies par l'IS en 2022	19
LE DÉFENSEUR DES DROITS	21
Actualité du Défenseur des droits	23
Relations du Défenseur des droits avec l'administration des douanes en 2022	23

01

RÉCLAMATIONS

Le bilan des réclamations 2022 est élaboré par l'Inspection des services (IS) à partir des **réclamations reçues et traitées par l'administration des douanes** : aussi bien par les services déconcentrés que par le pôle « Audits externes, synthèse et communication » de l'IS.

Le bilan national des réclamations s'appuie sur l'utilisation d'un **tableau unique de gestion** et l'application de **critères communs d'analyse** entre l'administration centrale et les services déconcentrés.

Pour la première fois, le bilan annuel 2022 s'enrichit de **données plus qualitatives** recueillies grâce à la possibilité offerte aux services déconcentrés de compléter une fiche de recueil d'informations, d'observations et de suggestions.

Par ailleurs, le bilan se nourrit du contenu d'**entretiens avec les correspondants** territoriaux réalisés fin 2022.

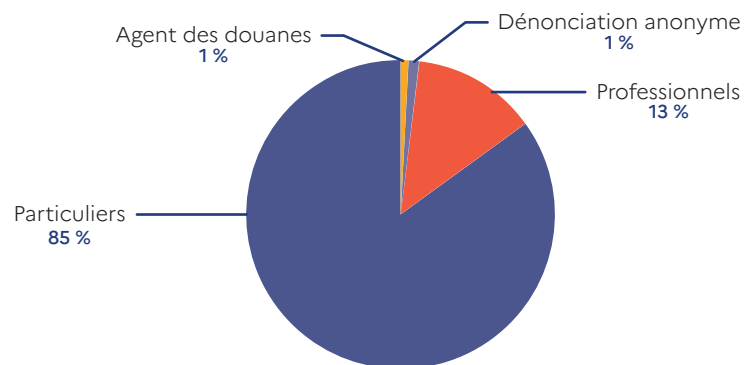
SYNTHÈSE QUANTITATIVE DES RÉCLAMATIONS TRAITÉES PAR LA DOUANE

Le nombre de réclamations reçues par la douane en 2022 reste globalement stable par rapport aux années précédentes : **1 200 réclamations** en 2022¹, 1 320 en 2021 et 1 162 en 2020.

- **23** réclamations ont été reçues par Infos Douane Service et redirigées pour traitement vers les directions régionales concernées ;
- **64** dossiers, soit un peu plus de 5 % des réclamations, ont été reçus et traités par l'administration centrale (7 % en 2021 et 5 % en 2020).

La qualité des plaignants : des particuliers majoritairement

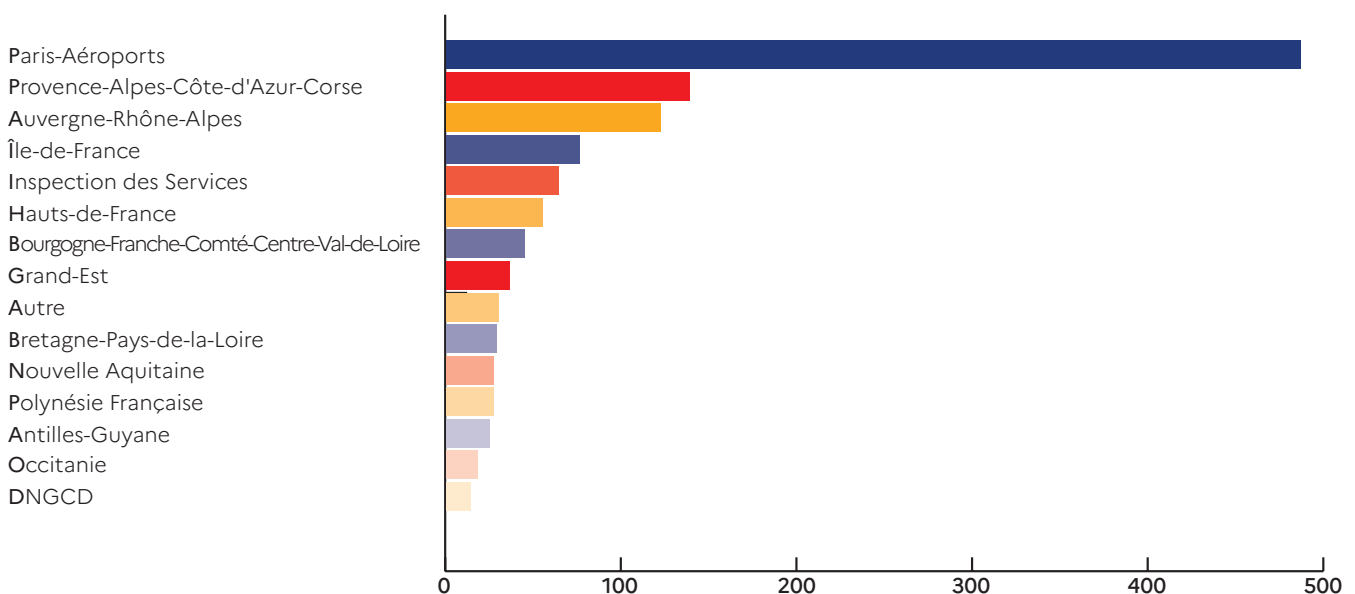
À l'instar des années précédentes, les **particuliers** représentent la grande majorité des plaignants (85 % des plaignants en 2022, 84 % en 2021 et 83 % en 2020).



Graphique 1 : Qualité des plaignants (en %)

L'origine géographique des réclamations : la DIPA première concernée

La direction interrégionale de Paris-Aéroports (DIPA), qui regroupe les directions régionales de Roissy et d'Orly, a reçu et traité **40 %** des dossiers (47 % en 2021 et 42 % en 2020). Elle demeure la première concernée en volume de réclamations à traiter.



Graphique 2 : Direction concernée (en nombre de dossiers)

¹ Dont 44 réclamations reçues en 2021 mais apurées en 2022.

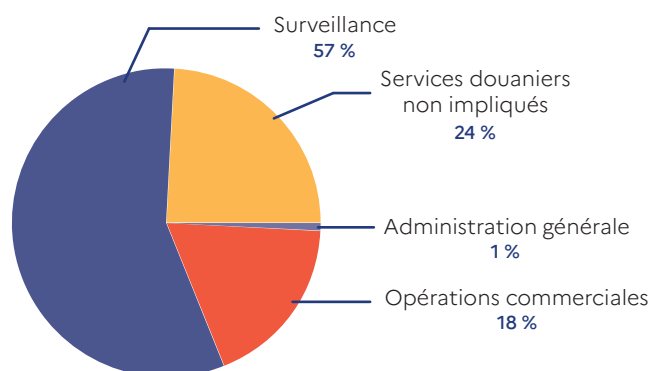
Cette situation est liée au nombre très important de voyageurs empruntant les aéroports parisiens² et à la quantité des opérations de dédouanement de fret.

La DIPA se situe loin devant les directions interrégionales de Provence-Alpes-Côte-d'Azur-Corse (11 % des dossiers), d'Auvergne-Rhône-Alpes (10 % des dossiers) et d'Île-de-France (6 % des dossiers).

Les secteurs d'activité : la surveillance en tête

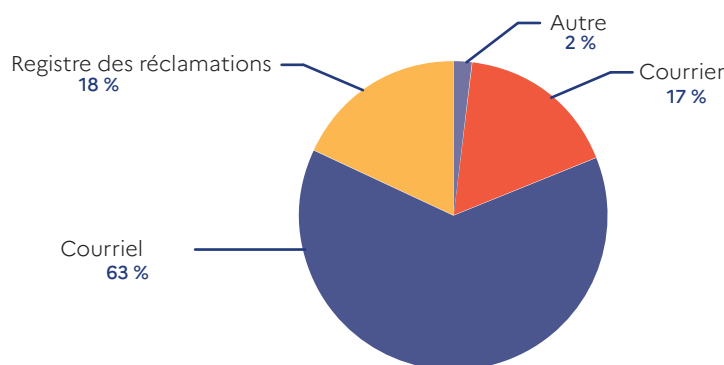
Les réclamations concernent majoritairement la branche de la surveillance : **57 %** des réclamations au niveau national, un taux qui tend à augmenter (47 % des dossiers en 2021).

Le nombre de réclamations concernant la branche des opérations commerciales diminue légèrement (18 % des dossiers, 19 % des dossiers en 2021 et 25 % en 2020). Ces réclamations émanent majoritairement d'entreprises, qui sont des professionnels du commerce international, maîtrisant davantage la réglementation et mieux familiarisés avec l'offre de services douaniers.



Graphique 3 : Secteurs d'activité (en %)

Courriel et registre des réclamations : principaux moyens de transmission des réclamations



Graphique 4 : Moyens de transmission (en %)

La majorité des réclamations est reçue par courriel. Les registres de réclamations sont également des supports réguliers de plaintes déposées par les voyageurs.

² 108 millions de passagers en 2019, 33 millions en 2020, 42 millions en 2021 et 280,4 millions de passagers en 2022 dans l'ensemble du réseau d'aéroports du groupe ADP, dont 86,7 millions de passagers à Paris Aéroport (Source : ADP).

ANALYSE QUALITATIVE DES RÉCLAMATIONS TRAITÉES PAR LA DOUANE

L'analyse des tableaux statistiques, complétée par les fiches d'observations qualitatives adressées à l'IS par les services déconcentrés, révèle quelques grandes tendances :

- un nombre significatif de réclamations porte sur **l'action de la surveillance**, en particulier sur les contrôles dont les usagers comprennent mal la finalité ou dénoncent les conditions de déroulement ;
- la persistance de réclamations liées aux difficultés de **compréhension de la réglementation fiscale et douanière et de son application**, qui appelle à poursuivre l'effort de pédagogie notamment en ce qui concerne la réglementation européenne, particulièrement complexe ;
- l'exigence d'adaptabilité des services pour faire face aux réclamations en lien avec l'actualité géopolitique³ ;
- **la part significative de sollicitations adressées à tort aux services douaniers**, qui traduit une relative méconnaissance des champs de compétences de la douane et augmente artificiellement le décompte des plaintes contre l'action des agents ou services douaniers. Les réponses apportées aux usagers ou l'orientation de ces demandes vers les services concernés participent de la démarche qualité.

I. LE DÉROULEMENT DES CONTRÔLES AU CŒUR D'UN NOMBRE TOUJOURS SIGNIFICATIF DES RÉCLAMATIONS

L'action de la surveillance représente la majorité des réclamations reçues par les services douaniers, si l'on exclut des thématiques récurrentes mais qui ne sont pas stricto sensu des réclamations⁴.

Ces réclamations portent sur la mise en œuvre des pouvoirs de contrôle et d'intervention des agents des douanes, en particulier :

- les modalités d'exécution des contrôles (déroulement, durée) ;
- le comportement des agents (manque de courtoisie, propos ressentis comme intimidants) ;
- les critères de ciblage (sentiment de discrimination) ;
- les conséquences des contrôles (détérioration des objets par les équipes cynophiles).

Les réclamations portant sur les modalités de déroulement des contrôles concernent aussi bien les contrôles à la frontière que les contrôles à l'intérieur du territoire. Ces derniers (contrôles à la circulation, contrôles embarqués dans les trains), réalisés hors des points frontière, génèrent des tensions dans la mesure où il peut être difficile de reconnaître les douaniers qui les exercent et de comprendre leur mission. De plus, les méthodes de contrôle sont parfois ressenties comme trop intrusives et attentatoires à la vie privée et aux libertés individuelles.

³ Spécificités liées au Brexit (DI des Hauts-de-France) ; gel d'avoins russes par l'UE (DNGCD).

⁴ Voir III : les réclamations portant sur l'acheminement et la taxation des envois postaux ou sur la détaxe des achats.

Les leviers d'action pour prévenir et mieux gérer les situations conflictuelles

L'analyse des témoignages des directions territoriales révèle un écart entre, d'une part, l'expression du mécontentement par les usagers et, d'autre part, la confirmation quasi systématique de la justesse de l'action du service et du comportement strictement professionnel des agents. Ces situations sont probablement en partie liées à la moindre tolérance aux contrôles.

Plusieurs services douaniers font le constat de l'augmentation des réclamations liées aux conditions de déroulement des contrôles, tout en l'attribuant à divers facteurs qui sont indépendants de l'action de l'administration. Il s'agit notamment du non-respect des consignes par les usagers, du refus d'obtempérer, de conflits qui émergent lorsque les personnes filment les contrôles pour les contester⁵.

Les usagers sont particulièrement attentifs au respect de la non-discrimination. Les accusations de contrôle discriminatoire et de comportements des agents des douanes ressentis comme racistes ne sont pas nombreuses, mais ce type de reproche est suffisamment grave pour que ces dénonciations retiennent toute l'attention des services.

L'attitude ressentie comme irrespectueuse des agents, les propos discourtois voire les intimidations sont également source de réclamations.

La difficulté d'acceptation des contrôles par les usagers et l'attitude des agents dans l'exercice des contrôles doivent faire l'objet d'une réflexion et d'une attention continue de l'encadrement fondée sur plusieurs axes :

Assurer la clarté des instructions administratives et des consignes

Pour limiter les risques révélés par les réclamations, l'administration centrale et ses bureaux métiers concernés sont invités à produire et actualiser les **doctrines encadrant la pratique des agents de la surveillance**.

Les instructions relatives aux contrôles sécurisent l'activité des agents grâce à des consignes claires (modalités d'exercice des contrôles, déontologie) et à des critères de ciblage étudiés. Ces outils méthodologiques garantissent des procédures de contrôle adaptées ainsi que l'homogénéité des pratiques.

Renforcer la formation professionnelle continue, la formation sur le lieu de travail ainsi que l'accompagnement des agents par l'encadrement

La formation initiale et continue relative à l'exercice des contrôles douaniers est obligatoire pour l'ensemble des agents amenés à effectuer des contrôles, ainsi que pour leur encadrement. Ces formations portent sur le ciblage des personnes à contrôler et les modalités de contrôle, ainsi que sur la relation aux usagers et la gestion des conflits.

Il est important – lorsque ce n'est pas déjà le cas - de renforcer ces modules par des **actions de formation en situation de travail**, en recourant à des retours sur expérience (Retex). Ces formations permettent d'ajuster les savoir-faire et savoir-être des agents.

L'offre de formation continue pourrait s'enrichir de formations destinées non seulement aux agents contrôleurs mais aussi aux managers, invités à faire preuve de vigilance pour assurer la qualité des contrôles et la conformité des critères de sélection des personnes contrôlées.

Poursuivre l'effort de pédagogie et de communication

Cette démarche doit pouvoir s'appuyer sur les outils déjà existants, en particulier le dispositif d'information sur le site Internet de la douane et le dispositif d'écoute proposé par Infos Douane Service.

Elle peut être complétée par le lancement de campagnes de communication, notamment d'affichages, permettant aux usagers de mieux comprendre le rôle, les missions et les pouvoirs de la douane.

La réalisation de ces actions est de nature à étayer et crédibiliser les réponses de l'administration des douanes aux demandes des avocats ou du Défenseur des droits.

⁵ Le droit à l'image, soit l'interdiction de capter, de reproduire et de diffuser l'image d'une personne sans son autorisation, est régi par l'article 9 du code civil, qui dispose que chacun a droit au respect de sa vie privée. La liberté d'information constitue une exception, car elle prime sur le droit au respect de la vie privée. En cas de captation non consentie, les agents peuvent rappeler à l'usager la réglementation relative au droit à l'image et les risques judiciaires encourus (indemnisation sur le plan civil ou condamnation au pénal en cas de violation de l'article 226-2 du code pénal) ou lui demander de flouter les visages pour les rendre non identifiables.

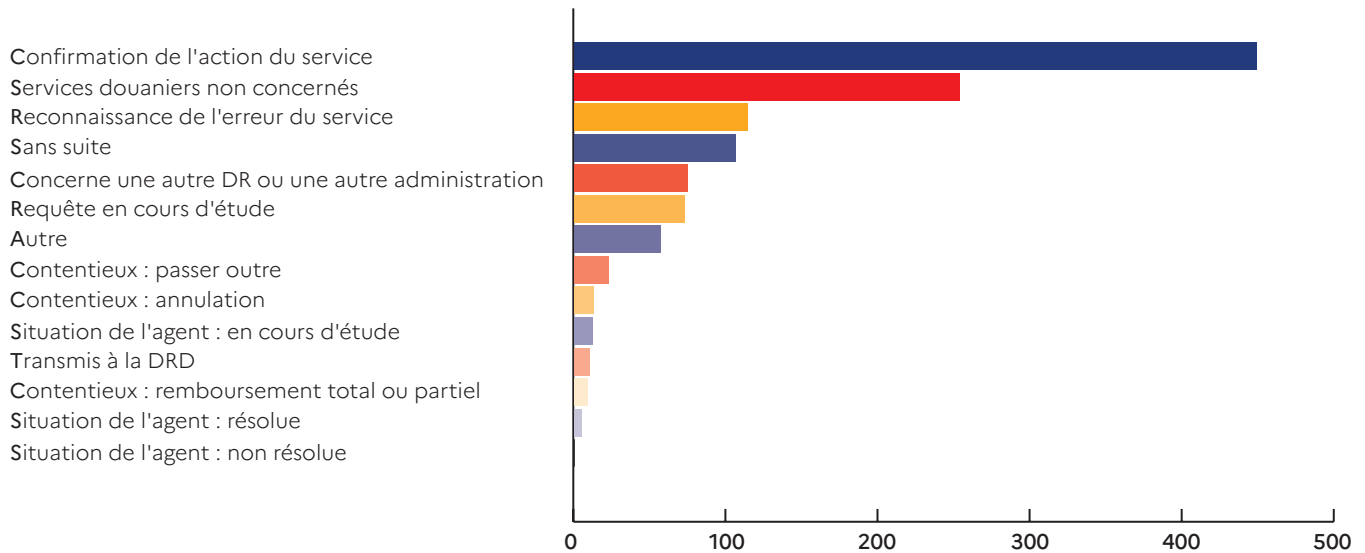
II. LES LEVIERS POUR AMÉLIORER L'INSTRUCTION DES DOSSIERS DE RÉCLAMATION

Deux indicateurs sont particulièrement suivis : les suites réservées et les délais de traitement.

Les suites réservées aux réclamations

Comme en 2021, la réponse initiale du service a été confirmée dans **37 %** des dossiers (43 % en 2020). De même, dans 12 % des saisines (12 % en 2021 et 13 % en 2020), une action corrective a été engagée (reconnaissance d'erreur, passer outre ou annulation de contentieux, etc.).

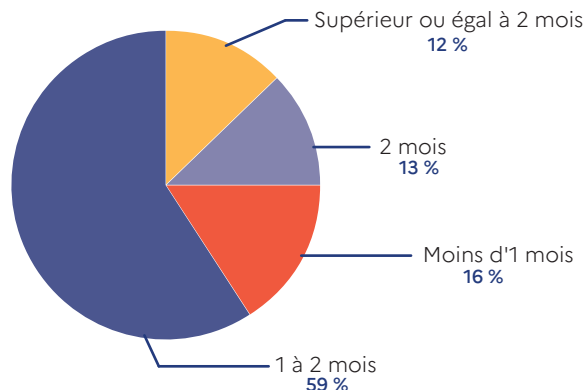
Dans **1 %** des cas, l'affaire a été classée sans suite (6 % en 2021). Il s'agit principalement de dossiers classés parce que le plaignant n'a pas communiqué ses coordonnées ou n'a pas répondu à une demande de précisions et d'éléments complémentaires formulée par les services douaniers.



Graphique 5 : Suites réservées (en nombre de dossiers)

Les délais de traitement

Comme les années précédentes, la grande majorité des réclamations sont traitées de plus en plus rapidement : **9** dossiers sur 10 sont traités en deux mois maximum (88 % en 2022).



Graphique 6 : Délais de traitement (en %)

Renforcer la démarche qualité dans le traitement des réclamations

Le traitement des réclamations participe de la démarche d'amélioration de l'action publique centrée sur les retours des usagers.

Les réclamations traitées représentent un baromètre utile, permettant d'apprécier la qualité de la relation à l'utilisateur au sein de la douane. Elles sont révélatrices des dysfonctionnements ou de difficultés de compréhension des missions de la douane ou de la réglementation qui justifie son action. Les insatisfactions et difficultés récurrentes sont autant de mises en risque qui doivent être corrigées.

L'analyse invite :

- à promouvoir une culture « **qualité de service** » au sein de la DG et des DR ;
- à rechercher toujours **plus de rigueur dans l'instruction des dossiers** et plus de clarté dans les réponses grâce à la mobilisation de tous les services concernés par une affaire, dont les bureaux métiers lorsque c'est nécessaire ;
- à engager une concertation entre les correspondants réclamations pour simplifier les **réponses aux demandes récurrentes** qui ne concernent pas les services douaniers (envois postaux) ou représentent des demandes de renseignement et d'accompagnement plutôt que des réclamations (bordereaux de détaxe).

Consolider la démarche qualité en mettant en place des passerelles entre tous les dispositifs, en particulier SP+

Afin d'améliorer la relation à l'utilisateur, la douane est engagée dans le programme interministériel **Services Publics +** depuis son lancement, en janvier 2021.

SP+ contient neuf engagements, qui s'appuient sur les engagements Marianne antérieurs et intègrent les apports de la loi Essoc (le droit à l'erreur, notamment) et des engagements du programme Transparence ou Voxusagers.

En douane, ce dispositif interministériel est piloté par la cellule Qualité de service du Bureau de la communication, en lien avec les correspondants « qualité » au sein des services déconcentrés.

En 2022, la douane a généralisé à l'ensemble des services le dispositif « *je donne mon avis avec Services Publics +* », l'un des axes du programme SP+, expérimenté depuis juillet 2021 par les services des DI ARA et PACA Corse.

Grâce aux « **expériences** » (positives ou négatives) partagées par les usagers, le dispositif permet d'identifier des axes d'amélioration de l'action de la douane. Ces expériences sont recueillies et modérées par la Direction interministérielle de la transformation publique (DITP), qui les transmet aux services concernés pour réponse à l'utilisateur.

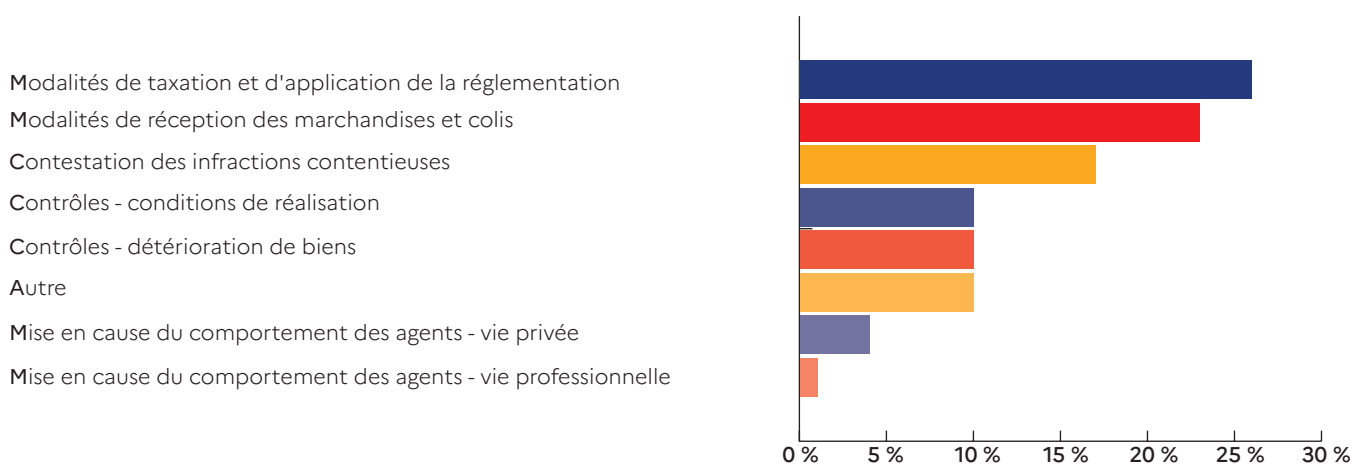
Ces « expériences » ne doivent pas être assimilées à des réclamations. Elles permettent de valoriser le travail des services douaniers, lorsqu'elles sont positives, ou appellent des réponses permettant d'apaiser les relations avec les usagers, lorsqu'elles sont critiques. Cependant, contrairement aux réclamations, elles sont anonymes et ne concernent pas la gestion d'un dossier personnel de l'utilisateur.

Ce dispositif est complémentaire de l'enquête de satisfaction annuelle pilotée par le bureau de la communication (Note COM du 21 mars 2022).

III. DEUX THÉMATIQUES RÉCURRENTES HORS DU CHAMP DES RÉCLAMATIONS

Comme le montre le graphique repris ci-après, de nombreuses réclamations ont trait à des colis non livrés, dont la responsabilité n'est pas imputable à la douane, ou à des régularisations a posteriori des BVE (bordereaux de vente à l'exportation). Ces demandes sont reprises dans les rubriques « Modalités de taxation et d'application de la réglementation » et « Modalités de réception des marchandises et colis », qui font croître artificiellement le nombre de réclamations traitées par la douane.

Motifs des réclamations



Graphique 7 : Motifs des réclamations (en %)

> Le dédouanement des colis

Les réclamations reçues et traitées par les services douaniers confirment que l'acheminement des envois postaux continue à générer une confusion chez les usagers quant à la responsabilité des services douaniers ou des transporteurs (La Poste ou opérateurs privés). Ces réclamations sont principalement de deux types : « colis non reçus » et « taxation ».

Si, dans la grande majorité des cas, les services douaniers ne sont pas impliqués, l'effort de vérification et de réorientation de ces réclamations est considérable et tend à s'accroître, compte tenu du fort développement du commerce en ligne et du marché des colis.

L'évolution du commerce en ligne et les demandes relatives à la taxation de colis importés

L'augmentation de la part du commerce en ligne dans le commerce de détail est constante : de 10 % en 2019 à 13,4 % en 2020, 14,1 % en 2021 et 12,5 % en 2022. Après le bond des achats en ligne enregistré lors de la crise sanitaire, la fidélisation des e-clients s'annonce durable⁶.

22 % des achats en ligne se traduisent par une opération d'importation.

Les formalités de déclaration à la douane des marchandises achetées en ligne et importées en France depuis un pays situé hors de l'Union européenne sont généralement réalisées par le transporteur qui assure l'acheminement du colis. Dès lors, ce dernier peut facturer - outre la TVA et les droits de douane éventuels - des frais de gestion, appelés parfois « frais de douane ». Ces tarifs librement fixés par les opérateurs sont **une source de nombreuses réclamations adressées à la douane, bien que les services douaniers ne soient pas concernés**.

Les envois postaux entre particuliers génèrent également des réclamations, lorsque des taxes sont demandées à la réception du colis.

⁶ Source : Fédération du e-commerce et de la vente à distance (FEVAD), « Les chiffres-clés du e-commerce 2022 ».

Certaines directions, en particulier la DIPA, traitent un grand nombre de demandes relatives aux achats en ligne, dont la taxation des colis. Dans une minorité de cas seulement, les services douaniers sont effectivement impliqués et en situation de répondre aux réclamations relatives aux « modalités de réception des marchandises et colis » et / ou aux « modalités de taxation et d'application de la réglementation ».

En 2022, le dispositif de dédouanement des colis postaux a été refondu dans les départements d'Outre-mer, l'administration des douanes ne l'assurant plus elle-même. Cependant, les services douaniers ont été largement sollicités sur ce type de dossiers (colis non reçus, taxation, colis bloqués) et ont dû fournir un effort considérable pour réorienter les usagers vers les services compétents (mise en place d'une BALF dédiée, communication du lien vers la page réclamations de La Poste, transmission des demandes aux services postaux pour traitement).

Pour faciliter le travail des directions territoriales, un dossier « Internet & Colis postaux » à destination des usagers a été publié sur le site Internet de la douane, explicitant le rôle de la douane⁷. Il est ainsi mentionné qu'en cas de colis bloqué, l'usager doit contacter le transporteur (La Poste ou l'opérateur privé) avant de s'adresser à la douane. Le dossier détaille également le sens des mentions « en cours de dédouanement », « bloqué en douane » ou « bloqué sous douane ».

Cependant, les usagers ne semblent pas encore détenir une parfaite connaissance de cette démarche préalable. L'effort de pédagogie doit être poursuivi. Ainsi, toute action d'information auprès des usagers doit être encouragée.

> Les demandes de régularisation par visa a posteriori des justificatifs de détaxe

La procédure de régularisation par visa a posteriori des justificatifs de détaxe est applicable aux voyageurs qui n'ont pas pu faire viser leurs documents au moment de quitter le territoire de l'Union européenne, pour des raisons liées à l'organisation du service douanier concerné. Ainsi, le dysfonctionnement des bornes PABLO ou l'absence du service de douane peut justifier une demande de régularisation par visa a posteriori auprès de la direction régionale dans le ressort de laquelle le voyageur a quitté le territoire de l'UE⁸.

Plusieurs directions sont concernées par la multiplication des demandes de régularisation des BVE, en particulier la DR de Marseille, la DR de Paris et la DR de Paris-Est.

Ces demandes, qui appellent une réponse de la part des services douaniers sollicités, ne représentent pas nécessairement une contestation de l'action de la douane et **augmentent de façon artificielle le nombre de réclamations relatives aux « modalités de taxation et d'application de la réglementation »**.

> Un nombre de dossiers traités qui ne traduit pas nécessairement de griefs contre l'action de la douane

L'analyse des retours qualitatifs et des tableaux transmis par les services territoriaux révèle la persistance d'une interrogation sur la définition et le périmètre des réclamations. Ce questionnement est en lien direct avec les deux thématiques récurrentes, présentées ci-dessus, sur lesquelles l'information est aisément accessible et complète sur le site Internet [douane.gouv.fr](https://www.douane.gouv.fr).

La note BIC n° 122 du 29 mars 2013 relative au traitement des réclamations a formalisé la définition de la réclamation comme suit : « toute marque de mécontentement ou d'insatisfaction, exprimée par écrit, à l'égard d'une décision, d'une procédure, d'un service ou d'un agent ».

Trois éléments servent ainsi à qualifier une réclamation :

- il s'agit de l'expression d'un mécontentement
- la partie requérante doit introduire une saisine par écrit
- la saisine doit comporter une dénonciation de l'action d'un service ou d'un agent douanier.

L'analyse révèle des difficultés à articuler cette définition restrictive de la réclamation et le volume de dossiers recensés par les services, qui traduit bien leur activité mais dépasse le champ des réclamations ou intègre des réclamations mal orientées.

La part des sollicitations qui ne concernent pas l'administration des douanes reste à un niveau important ces dernières années : 18 % des demandes en 2019, 25 % en 2020, 33 % en 2021, et 24 % en 2022.

⁷ <https://www.douane.gouv.fr/fiche/recevoir-un-colis-envoye-par-un-particulier> ;
<https://www.douane.gouv.fr/fiche/envoyer-un-colis-un-particulier>

⁸ <https://www.douane.gouv.fr/dossier/la-detaxe-pour-les-voyageurs>

Vers un recensement séparé des réclamations et des autres dossiers traités/réorientés par les services douaniers

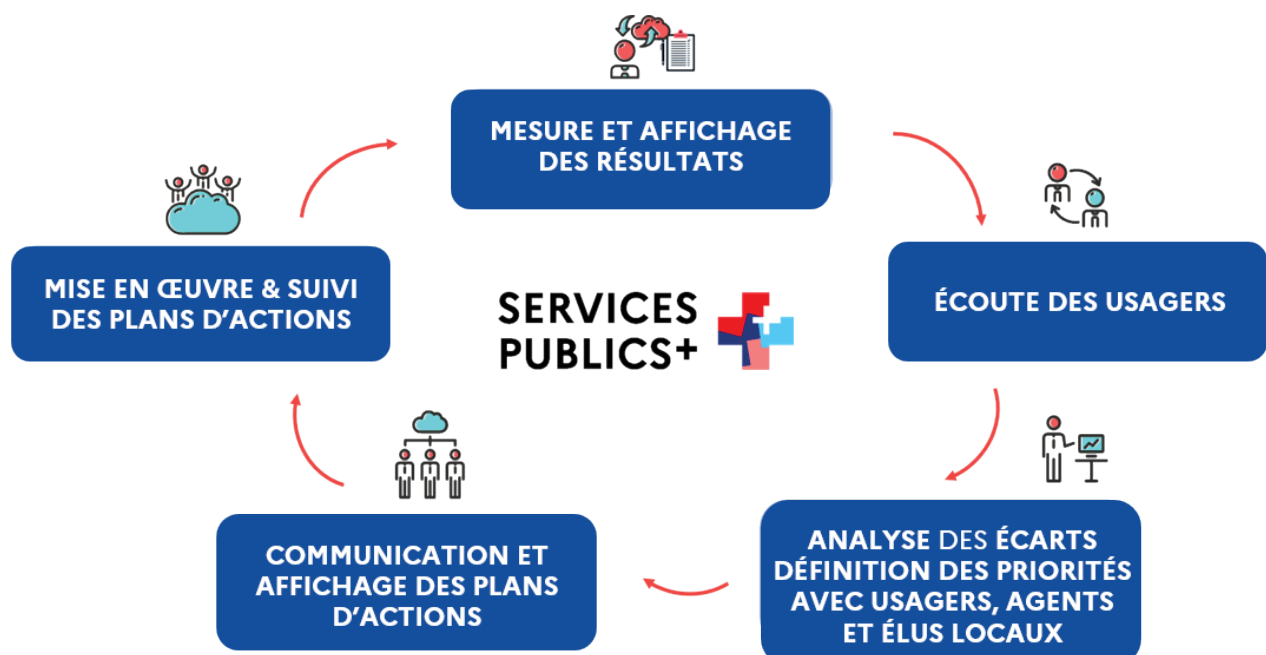
L'objectif poursuivi est double :

- ⊙ recenser de façon rigoureuse **les seuls dossiers qui représentent des réclamations contre l'action de la douane**, au sens de la définition arrêtée en 2013, qui reste opérante ;
- ⊙ comptabiliser séparément tous les autres dossiers reçus et traités par les services. Selon les remontées des directions territoriales et l'analyse des tableaux statistiques et de suivi du traitement des réclamations, ce décompte intégrera :
 - les demandes de remboursement de taxes a posteriori ;
 - les demandes d'information :
 - sur la réception ou le dédouanement de colis postaux ;
 - sur des sujets qui ne relèvent pas de la compétence de la douane : conditions de voyage, carte de séjour... (orientation vers la PAF), transport des animaux de compagnie (orientation SIVEP), réclamation de bagages bloqués ou détériorés (orientation compagnie aérienne) ;
 - sur la réglementation douanière.
 - les demandes de justificatifs (transmission d'attestation à la suite de saisies de contrefaçons) ;
 - les dénonciations anonymes (qui font appel aux services douaniers pour enquêter et non pas pour remettre en cause leur action).

À titre d'illustration, parmi les dossiers traités par la DIPA, un nombre important (près de 250 dossiers sur 487) est comptabilisé au titre de réclamations, alors qu'il s'agit de demandes d'informations, de régularisation a posteriori de bordereaux de vente en détaxe, de réclamations relatives à des colis (non-distribution du fait d'une défaillance du transporteur ou contestation des frais de dédouanement prélevés par certains opérateurs), ou de réclamations visant d'autres administrations (la PAF notamment).

Le traitement des dossiers qui ne sont pas des réclamations stricto sensu participe néanmoins de la démarche globale « qualité de service » que la douane entend renforcer.

Les services accompagnent les usagers notamment en les réorientant vers le bon interlocuteur. Cette réorientation est prévue à l'article L. 114-2 du code des relations entre le public et l'administration (CRPA) : « lorsqu'une demande est adressée à une administration incompétente, cette dernière la transmet à l'administration compétente et en avise l'intéressé ». L'orientation des usagers est également un engagement (n° 4) du programme Services Publics +.





02

LE MÉDIATEUR



Christophe Baulinet

Le Médiateur des ministères économiques et financiers est au service des particuliers, des entreprises et des associations pour tout litige persistant en matière d'impôts et de réclamations douanières et financières.

Le Médiateur de Bercy est nommé pour un mandat de trois ans, renouvelable, par arrêté du Ministre. Christophe Baulinet a été nommé par arrêté ministériel du 8 juillet 2016.

La possibilité de mettre en place une médiation institutionnelle, à savoir une médiation qui concerne les relations entre les usagers et l'administration, est prévue par le code des relations entre le public et l'administration (article L. 421-1 du CRPA). Les ministères économiques et financiers ont une expérience de plus de vingt ans dans ce domaine.

Le Médiateur de Bercy a été institué par le décret n° 2002-612 du 26 avril 2002 pour traiter des différends qui opposent un usager (personne physique ou entreprise) à l'une des directions du Ministère¹.

ACTUALITÉ DU MÉDIATEUR DE BERCY

En 2022, l'institution du médiateur de Bercy célébrait son 20^{ème} anniversaire, dans le contexte du développement de la médiation, introduite dans le droit français par la loi de 1995 (domaine civil et commercial)². Ce développement s'inscrit dans le sillage de la loi justice au XXI^{ème} siècle de 2016³ et de la loi ESSOC de 2018.

Depuis, par le décret n° 2021-449 du 15 avril 2021, le Ministère a lancé une expérimentation dans le domaine RH. Cette « **médiation interne** », qui porte sur les actes individuels des agents du Ministère pris par l'administration, a vocation à se développer en parallèle de la « **médiation externe** », opposant les usagers à l'administration⁴.

Le Rapport 2022 du Médiateur des ministères économiques et financiers dresse le bilan annuel (données chiffrées de l'année 2021), tout en rappelant le chemin parcouru par la médiation à Bercy depuis 2002⁵. Il présente les derniers développements de la médiation institutionnelle, en particulier la médiation à l'initiative du juge et la médiation dans le domaine RH, expérimentée depuis mai 2022 à Bercy.

Dans ce Rapport, le Médiateur formule sept propositions de réforme, législatives ou réglementaires, destinées à encourager les bonnes pratiques dans les relations de l'administration avec les usagers pour prévenir certains différends récurrents. Aucune proposition ne concerne spécifiquement l'administration des douanes.

Une place importante est réservée au suivi des propositions de réforme des années précédentes. Ainsi, parmi les propositions du Rapport 2020, la DGDDI est concernée par : « *Rappeler à l'ensemble des services l'obligation de transmission au service compétent, posée par l'article L. 114-2 du CRPA, pour instruction et réponse.* ».

¹ Informations complémentaires sur le site du Médiateur : www.economie.gouv.fr/mediateur/mediateur-bercy

² Loi n° 95-125 du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative.

³ Création en matière administrative de la médiation à l'initiative du juge, avec l'accord des parties.

⁴ L'expérimentation a débuté le 23 mai 2022 pour les directions volontaires, dont la DGDDI. L'arrêté du 24 décembre 2021, publié le 6 janvier 2022, précise les directions et les thématiques concernées, la DGDDI ayant choisi de tester pendant la phase expérimentale la thématique des « Décisions défavorables en matière de mobilité et de promotion ».

⁵ Rapport 2022, Médiateur de Bercy, 2002-2022 : « Vingt ans de médiation, une mission qui continue de se développer... ».

Caractéristiques de la médiation institutionnelle

La loi définit la médiation comme « *un processus structuré par lequel des parties tentent de manière volontaire, de trouver une solution à leur différend, à l'amiable, avec l'aide d'un tiers, le Médiateur* »⁶.

La médiation de Bercy s'inscrit dans ce cadre. C'est un processus :

- **structuré**, qui suit une méthode et implique la formation des personnes qui l'exercent ;
- qui s'appuie sur une **démarche volontaire**, excluant toute contrainte exercée sur les parties ;
- qui se déroule par **voie amiable** et non pas contentieuse, d'où l'importance d'un dialogue en face-à-face entre les parties, lorsqu'il est envisageable ;
- qui suppose **l'implication d'un tiers** au différend, le Médiateur.

Indépendant des parties en présence, le **Médiateur** agit comme un **tiers neutre et impartial**.

Il ne dispose d'aucun pouvoir d'enquête ou de contrainte, et ne doit pas être confondu avec un conciliateur, un juge ou un arbitre.

Il n'a pas vocation à prendre des décisions ni même à proposer des solutions, mais à accompagner les parties dans la recherche d'une solution mutuellement acceptable à l'issue du processus de médiation.

En revanche, le Médiateur peut formuler des propositions de réforme lorsqu'il relève des dysfonctionnements « **génériques** » à l'occasion des différends qui lui sont soumis par les usagers. Les caractéristiques du Médiateur et la déontologie qui s'impose à lui sont réaffirmées dans la charte du Club des Médiateurs de Services au Public.

Le recours au Médiateur est facultatif et doit faire suite à une réclamation préalable auprès de l'administration, restée sans réponse ou n'ayant pas donné satisfaction à l'utilisateur⁷. Une médiation doit être menée dans des délais contraints, puisque le recours au Médiateur ne suspend pas les délais de prescription. La rapidité est un atout de la médiation, tout comme la gratuité. L'objectif est de trouver une issue au désaccord sans avoir à demander aux tribunaux de trancher le litige.

La médiation prend tout son sens lorsque le dossier soumis au Médiateur est considéré **en droit et en équité**, y compris dans des domaines réglementés. Pour répondre à la situation spécifique d'un plaignant, le Médiateur attend de l'administration, dans la mesure du possible, des éléments de réponse articulant le volet réglementaire et des considérations en équité. Selon les termes du Rapport 2022 du Médiateur de Bercy : « *La médiation joue son rôle chaque fois que, dans un tel contexte, il s'agit d'apprécier une situation de fait au regard de la législation, de rechercher l'équité d'une décision dans le cadre réglementaire applicable ou de faire émerger une solution au regard de règles de droit imprécises.* »

Cependant, l'administration doit concilier la considération d'un cas particulier « en équité », inhérente à l'intervention du Médiateur, avec le principe d'égalité des citoyens devant la loi. Il est important de tenir compte de chaque cas, surtout lorsque l'application stricte des textes génère des effets disproportionnés ou manifestement injustes pour la partie requérante. Il est également important de veiller à ce que les décisions en équité ne créent pas d'effets de jurisprudence. Si la médiation est soumise au principe de la confidentialité et ne concerne que les parties, le risque persiste que la partie requérante communique la solution issue de la médiation et crée des précédents.

⁶ Article L. 213-1 du code de justice administrative.

⁷ En 2021, le Médiateur a réorienté 53 % des demandes de médiation reçues vers le service concerné, en l'absence de réclamation de premier niveau. À la DGDDI, ces réorientations sont réceptionnées par l'Inspection des services, qui les transfère aux services compétents et assure le suivi de leur traitement.

ANALYSE DES MÉDIATIONS SUIVIES PAR L'IS EN 2022

Les demandes de médiation soumises au Médiateur de Bercy concernent en grande majorité la DGFiP : 91 % des demandes en 2021⁸. Même si elle est classée deuxième parmi les structures concernées par un différend ou en mesure de le résoudre, **la DGDDI ne représente qu'une infime partie des dossiers traités par le Médiateur de Bercy** : moins de 1 %.

En 2022, le Médiateur a transmis à la douane via l'IS 29 dossiers (contre 42 dossiers en 2021). 2 dossiers ont été transmis pour information, pour irrecevabilité simple. 9 dossiers (17 en 2021) étaient réorientés vers la DGDDI pour être traités comme des réclamations ; ils ont été intégrés dans le bilan des réclamations. En effet, le Médiateur de Bercy peut être saisi par les entreprises ou les usagers uniquement lorsqu'ils ont effectué les démarches préalables auprès des services à l'origine du différend et échoué à trouver une solution.

Ainsi, **la DGDDI a traité 18 dossiers de médiation en 2022** (12 en 2021). Par ailleurs, **5 dossiers ont fait l'objet d'échanges réitérés** entre les services du Médiateur et l'Inspection des services.

Principales données quantitatives

Sur les **18** dossiers traités comme des médiations par la DGDDI en 2022⁹ :

- **11** émanent de professionnels et **7** de particuliers ;
- **12** demandes (67 %) portent sur les modalités de taxation et d'application de la réglementation ;
- **12** dossiers (67 %) relèvent du domaine des opérations commerciales (79 % en 2021), 4 de la surveillance (17 % en 2021).

Les demandes des professionnels concernent notamment la complexité de la réglementation et les difficultés de son application, en particulier la réglementation européenne (par ex. relative aux contingents tarifaires), ou contestent les taxes à l'importation et le redressement suite aux contrôles.

On retrouve le thème de la contestation des taxations (droits et taxes) dans les demandes de médiation présentées par les particuliers, ainsi qu'un reliquat des contestations relatives au droit annuel de francisation des navires (DAFN) de propriétaires n'ayant pas accompli de démarches requises de mutation de propriété, mais contestant le paiement des droits afférents à la propriété de navires¹⁰.

Données sur l'instruction des dossiers du Médiateur

Plusieurs **directions territoriales** ont été **concernées** par les demandes de médiation, sans qu'on observe une concentration en termes d'origine géographique. L'IS a notamment sollicité les DI d'Île-de-France et d'Antilles-Guyane (3 dossiers chacune), les DI d'ARA, Grand-Est, Normandie et PACA-Corse (2 dossiers chacune).

Les **sous-directions métiers** ont été **consultées** pour le traitement de **7** dossiers (8 en 2021). Compte tenu des thématiques abordées, les sous-directions chargées du commerce international (3 dossiers), de la fiscalité douanière (3 dossiers) et des affaires juridiques (2 dossiers) ont été les plus sollicitées. Ces trois sous-directions ont été mobilisées ensemble dans le traitement d'une affaire présentant un degré particulier de difficulté.

En 2022, une réponse définitive a été apportée par la douane dans **17** dossiers sur 18 (tous les dossiers ont trouvé une réponse à la publication de ce rapport). Le **délai de la réponse** au Médiateur a été inférieur ou égal à 1 mois dans 10 dossiers, inférieur à 2 mois dans 4 dossiers, inférieur à 3 mois dans 3 dossiers. Seul un dossier

⁸ En 2021, le Médiateur a été saisi de 6 431 demandes (dont 3 424 réorientées) et a réalisé 2 589 médiations. Le nombre de saisines est en hausse de 36 % par rapport à 2020.

⁹ Pour l'ensemble des rubriques qui suivent, les statistiques ont été établies sur le fondement des dossiers traités comme des médiations en 2022, soit 18 dossiers.

¹⁰ Depuis le 1^{er} janvier 2022, date du transfert à d'autres administrations des missions de francisation des navires, de perception des droits de navigation et de gestion des hypothèques maritimes, la DGDDI n'est plus chargée de la francisation des navires ni de la perception des droits de navigation (DAFN et droit de passeport). Ainsi, les demandes de médiation de particuliers relatives au DAFN sont devenues résiduelles.

qui présentait une complexité réglementaire particulière a été traité dans un délai de 4 mois. Ainsi, 56 % des dossiers ont été traités en moins d'un mois (36 % en 2021), 95 % en moins de 3 mois (88 % en 2021).

Dans 13 dossiers sur les 17 auxquels il a été apporté une réponse, la douane a **confirmé l'action du service**. La démarche de médiation est néanmoins utile dans la mesure où elle sert à faire preuve de pédagogie sur des sujets qui peuvent représenter une complexité pour les usagers ou les entreprises, en particulier liés à la taxation et l'application de la réglementation notamment européenne.

Un nombre de dossiers maîtrisé mais une démarche de traitement exigeante

Le traitement d'un nombre croissant de dossiers de médiation a tendance à se complexifier, comme en témoignent les échanges entre les services du Médiateur et l'IS faisant suite à une première réponse de la douane. Ainsi, en 2022, les services du Médiateur sont revenus vers la douane avec des demandes de précisions voire de reconsidération des réponses initialement apportées sur cinq dossiers, dont un dossier clos en 2021 (non recensé parmi les 18 dossiers comptabilisés en 2022). Ces demandes réitérées pointaient de possibles dysfonctionnements dans la mise en œuvre des contrôles, incohérences réglementaires ou imprécisions de dispositions juridiques. Elles ont exigé une reconsidération globale des dossiers concernés et des analyses complémentaires, en droit et en équité.

Pour rassembler toutes les expertises et les éléments de réponse dans les délais les plus courts, l'Inspection des services a pris l'initiative, en 2022, de réunir, pour chacun des dossiers, tous les services parties au dossier, aussi bien les bureaux de la direction générale que les services déconcentrés. Cela permet de confronter les analyses sur le dossier à l'étude et aboutir à une médiation effective axée sur les arguments de droit tout en tenant compte, lorsque c'est justifié et possible, des considérations en équité.

En sa qualité d'interlocuteur unique du Médiateur au sein de la DGDDI, l'Inspection des services entretient des échanges réguliers avec les services du Médiateur. Les cadres de l'IS chargés du traitement et du suivi des médiations sont formés à la médiation, notamment la médiation institutionnelle (formations délivrées par l'IGPDE). La traditionnelle rencontre bilatérale annuelle, interrompue pendant la crise sanitaire, a été réactivée en avril 2023.

03

**LE DÉFENSEUR
DES DROITS**

Défenseur de

— RÉPUBLIQUE FRAN

D

Défenseur des droits

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Le Défenseur des droits est issu de la réunion de quatre institutions : le Médiateur de la République, institué en 1973, le Défenseur des enfants, la Haute Autorité de Lutte contre les Discriminations et pour l'Égalité (HALDE) et la Commission Nationale de Déontologie de la Sécurité (CNDS).

Créée en 2011, le Défenseur des droits est une autorité constitutionnelle indépendante chargée de veiller au respect des libertés et des droits des citoyens par les administrations et organismes publics.



Claire Hédon

Le Défenseur des droits est nommé par le président de la République pour un mandat de six ans non renouvelable.

Claire Hédon occupe ces fonctions depuis le 22 juillet 2020.

Dans le panorama des tiers médiateurs entre l'administration et les usagers, le Défenseur des droits est un intervenant à part, tant par ses pouvoirs que par la nature et la diversité des dossiers qu'il instruit.

Ses **moyens d'action** sont conséquents et en augmentation, avec 231 collaborateurs au siège et 550 délégués dans les 870 points d'accueil sur l'ensemble du territoire qui lui permettent de traiter près de 100 000 dossiers de réclamations par an : 114 898 dossiers en 2021¹.

Le **champ de compétence** du Défenseur des droits est inscrit dans la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 et repose sur 5 grands piliers :

- la défense des droits des usagers des services publics ;
- la défense et la promotion de l'intérêt supérieur et des droits de l'enfant ;
- la lutte contre des discriminations et la promotion de l'égalité ;
- le respect de la déontologie des personnes exerçant des activités de sécurité ;
- l'orientation et la protection des lanceurs d'alerte.

Pour réaliser ses missions, le Défenseur des droits dispose de larges **prérogatives**. Non seulement toute personne physique ou morale peut le saisir directement, mais il peut aussi s'auto-saisir lorsqu'il estime son intervention nécessaire. Il peut demander des explications à toute personne physique ou morale et solliciter la communication des pièces utiles à l'exercice de sa mission.

Le Défenseur des droits peut procéder à des vérifications sur place dans les locaux administratifs ou privés. S'il en fait la demande, les ministres donnent instruction aux corps de contrôle d'accomplir, dans le cadre de leur compétence, toutes vérifications ou enquêtes et peuvent engager des poursuites disciplinaires.

¹ Source : rapport annuel 2021, publié le 5 juillet 2022, disponible sur le site www.defenseurdesdroits.fr

Il peut faire toute **recommandation** et, si cette dernière n'est pas suivie d'effet, il peut enjoindre à la personne mise en cause de prendre les mesures nécessaires. Lorsqu'il n'a pas été donné suite à son injonction, il établit un rapport spécial rendu public.

Même s'il privilégie la voie amiable de règlement des litiges, il peut en cas de besoin présenter des observations devant les juridictions judiciaires et administratives à l'appui d'un réclamant.

ACTUALITÉ DU DÉFENSEUR DES DROITS

Selon le dernier rapport d'activité rendu public, portant sur l'année 2021², **globalement, les saisines du Défenseur des droits ont tendance à croître**. 114 898 dossiers de réclamations ont été enregistrés, une augmentation de 18,6 % entre 2020 et 2021, ainsi que 84 599 appels téléphoniques (+21,3 %).

L'évolution des réclamations entre 2020 et 2021 révèle une augmentation des demandes dans le domaine de l'orientation et la protection des lanceurs d'alerte (environ +46 %), de la lutte contre les discriminations (un peu plus de 22 %), des relations avec les services publics (environ 19 %) et des problématiques de déontologie de la sécurité (un peu plus de 6 %).

Le **rapport du Défenseur des droits** met en évidence des sujets généraux d'attention dont la douane tient compte pour améliorer son action. 298 décisions portant recommandations ont été émises en 2021, ainsi que 114 propositions de réforme.

Dans son introduction, la Défenseure des droits pointe les problèmes d'application de la réglementation (absence de réponse, délais déraisonnables...) et fait état de défaillances de la relation avec les usagers, à l'origine d'un sentiment d'injustice et d'incompréhension et, in fine, d'une atteinte aux droits. Pour améliorer la qualité de la relation à l'usager, elle alerte en particulier sur les effets potentiellement délétères de la dématérialisation à outrance et appelle à faire du numérique un allié plutôt qu'un ennemi dans la communication de l'administration avec ses publics.

La Défenseure salue notamment la mise en place d'instruments d'évaluation de la satisfaction des usagers à l'instar des initiatives rassemblées dans le portail « **Services Publics +** » ou de « **L'Observatoire de la qualité des démarches en ligne** » qui permet aux utilisateurs d'exprimer leur degré de satisfaction via le bouton « **je donne mon avis** ».

RELATIONS DU DÉFENSEUR DES DROITS AVEC L'ADMINISTRATION DES DOUANES EN 2022

La douane est tout particulièrement attentive aux actions du Défenseur des droits visant à lutter contre toutes les discriminations (avec la création d'une plateforme dédiée, **Antidiscriminations.fr**) ou faire respecter les règles déontologiques par les personnes exerçant des activités de sécurité.

Les **dossiers concernant la douane** pèsent peu dans la masse croissante de demandes instruites par le Défenseur des droits, puisque l'Inspection des services, qui en est l'interlocuteur exclusif, n'a été saisie que pour trois dossiers individuels en 2022.

Dès lors, comme dans les bilans annuels précédents, le Défenseur des droits n'a émis aucune recommandation concernant la DGDDI dans le rapport 2021.

En 2022, faisant suite à la réclamation d'un usager, la douane a été destinataire d'une **demande générale de la Défenseure des droits** sur les méthodes appliquées par les services douaniers pour cibler les voyageurs et les contrôler, en particulier en milieu aéroportuaire.

L'Inspection des services a mobilisé plusieurs directions et bureaux (DNRFP, SD Réseau, Comint, JCF), ainsi que trois directions interrégionales (la DI Ile-de-France, la DIPA et la DI ARA) pour constituer un dossier de synthèse le plus exhaustif possible et le communiquer aux services du Défenseur des droits, en vertu de l'obligation légale issue de la loi n° 2008-724 du 23 juillet 2008.

² À la date de rédaction de ce rapport, le Rapport 2022 du Défenseur des droits n'a pas encore été publié.

L'ensemble des contributions a permis à l'IS de produire une réponse à la signature de la Directrice générale exposant les différents aspects de la pratique de ciblage et de contrôle des voyageurs, étayée par des annexes documentaires.

La réponse :

- présente le dispositif de sélection des personnes à contrôler (le cadre juridique, la méthode d'analyse de risque et les critères de ciblage) ;
- précise les modalités de mise en œuvre des contrôles et de leur traçabilité ;
- fait le point sur les formations initiales et continues relatives au ciblage et aux contrôles douaniers.

Ce type de demandes exige une coordination de l'IS et une forte mobilisation de plusieurs services.

Les sollicitations du Défenseur des droits ont un rôle pédagogique indéniable, puisqu'elles permettent à la douane de s'interroger sur des pratiques dans les domaines ciblés et de les faire évoluer, lorsque des dysfonctionnements sont révélés.

Direction générale des douanes et droits indirects
11, rue des Deux communes - 93558 Montreuil Cedex

www.douane.gouv.fr

Mai 2023