



RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE

Liberté
Égalité
Fraternité



RÉCLAMATIONS, MÉDIATIONS, DÉFENSEUR DES DROITS

Rapport annuel 2024



»» **INSPECTION
DES SERVICES**

ÉDITO



Hélène GUILMET,
Cheffe de l'Inspection
des services

Avec 757 dossiers instruits en 2024, la tendance à la baisse du nombre de réclamations adressées à la douane se confirme¹ cette année encore.

S'il est difficile d'expliquer cette évolution de manière précise, il ne fait pas de doute que l'information disponible sur les réglementations et procédures contribue à limiter les recours auprès des services.

Sur le fond, les réclamations les plus nombreuses concernent les conditions de contrôles et les décisions qui en résultent (saisies de marchandises, taxation, pénalités).

Face à cette sensibilité des usagers à l'exercice des contrôles, il est important de veiller à une pratique professionnelle irréprochable, et quand l'incident se produit, à consigner précisément et en toute objectivité les faits de manière à traiter une éventuelle réclamation en toute transparence, comme c'est le plus souvent le cas.

Il importe par ailleurs de garantir une plus grande harmonisation des pratiques et un traitement équitable des administrés sur l'ensemble du territoire. Dans cette perspective, l'Inspection des services a organisé un séminaire regroupant les 54 correspondants réclamations en décembre 2024.

Ce séminaire a également été l'occasion d'échanger sur les propositions d'améliorations à apporter au traitement des réclamations, mais aussi de partager les meilleures pratiques avec d'autres administrations ou opérateurs.

Le faible niveau de conflictualité entre les usagers et la douane, malgré un contexte plus général de moindre tolérance des citoyens aux contrôles, témoigne de la rigueur et de l'efficacité des services opérationnels dans l'exercice de leurs missions. Ce rapport en fait état.

Je vous en souhaite une bonne lecture.

1 — 807 dossiers en 2023 et 1200 en 2022.

SOMMAIRE

LES RÉCLAMATIONS P.6

Introduction
Panorama des réclamations traitées par la douane
Les leviers pour améliorer l'instruction des dossiers de réclamation
La maturité du dispositif de traitement déconcentré des réclamations

LE MÉDIATEUR DE BERCY P.18

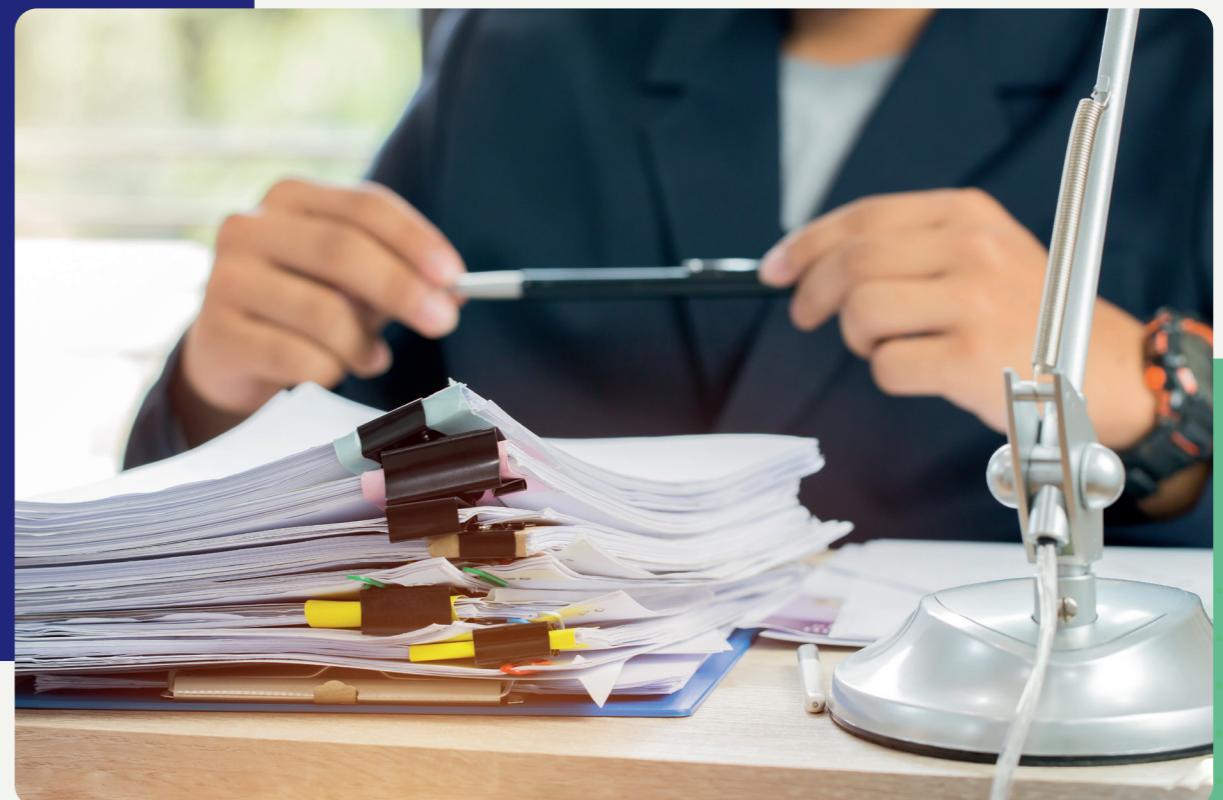
Actualité du Médiateur : la mise en place d'une charte de la médiation à Bercy
Analyse des médiations suivies par l'Inspection des services en 2024

LE DÉFENSEUR DES DROITS P.26

Actualité du Défenseur des droits : focus sur les droits des usagers des services publics
Analyse des saisines suivies par l'Inspection des services en 2024 : expliciter le circuit de traitement des saisines en douane

01

LES RÉCLAMATIONS



INTRODUCTION

L'année 2024 s'inscrit dans les grandes tendances des réclamations observées au cours des années récentes en ce qui concerne le nombre et les caractéristiques des réclamations.

Elle s'en distingue par une communication plus soutenue sur le traitement des réclamations à la douane et sur le rôle du Médiateur de Bercy.

Ainsi, le 4 décembre 2024, l'Inspection des services a organisé le premier séminaire des correspondants réclamations de la DGDDI, qui a été l'occasion de mettre en lumière les enjeux de qualité de service et d'image au cœur du traitement des réclamations.

Pour sa part, le Médiateur a diffusé une charte de la médiation précisant ses engagements.

La réclamation, la médiation, le recours au Défenseur des droits sont autant de moyens de prolonger le dialogue entre l'administration et l'usager-citoyen pour clarifier, expliquer, le cas échéant rectifier les décisions prises.

AVERTISSEMENT MÉTHODOLOGIQUE

1. Le bilan des réclamations 2024 est réalisé 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'Inspection des services.

Il est élaboré à partir de l'analyse des tableaux de suivi et de gestion des réclamations transmis à l'Inspection des services par les services déconcentrés, mais également sur le fondement des échanges formels et informels entre l'IS et les 54 correspondants réclamations. Ce bilan est, par ailleurs, complété par une synthèse des dossiers de médiation et des saisines de la Défenseure des droits, ainsi que par les échanges de l'IS avec ses correspondants extérieurs, notamment lors de divers évènements qui ont jalonné l'année.

2. **Définition de la réclamation**¹ : « 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.

Cette définition exclut les contentieux commerciaux portant sur des colis bloqués ou perdus (ainsi que sur des frais prélevés par les transporteurs et improprement nommés « frais de douane ») **et les demandes de régularisation a posteriori des bordereaux de vente à l'exportation (BVE)**. En effet, ces deux motifs ne concernent pas l'administration des douanes ou ne répondent pas à la définition d'une réclamation. Ces sollicitations peuvent être estimées à plus de 400 par an et représentent une charge de travail conséquente pour les services.

Seuls les dossiers qui concernent réellement ou qui remettent en cause l'action du service sont intégrés en tant que réclamation. C'est, par exemple, le cas d'un colis qui aurait été saisi par la douane car supposé contenir des contrefaçons et dont le caractère contrefaisant de la marchandise est remis en question par le plaignant. C'est également le cas si un particulier conteste la décision de refus de validation *a posteriori* de bordereaux de vente à l'exportation.

De la même façon, ce bilan ne reprend pas les dénonciations de potentiels délits douaniers reçus de particuliers.

PANORAMA DES RÉCLAMATIONS TRAITÉES PAR LA DOUANE

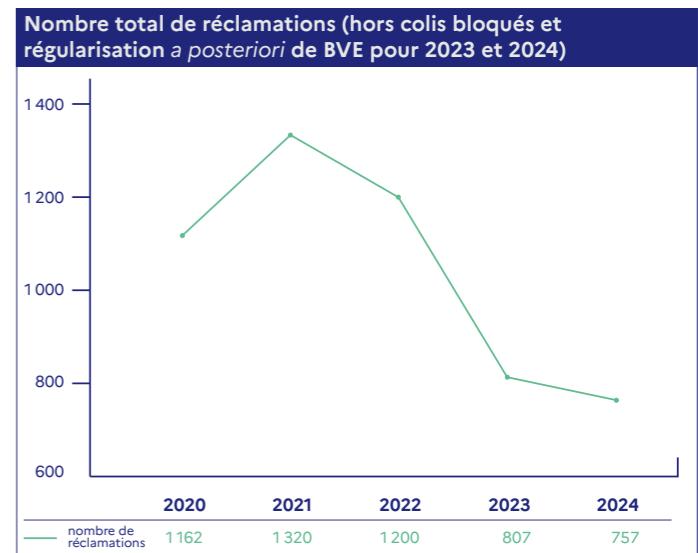
La tendance à la baisse du nombre des réclamations adressées à la douane se poursuit en 2024.

En 2024, la douane a reçu 757 réclamations (807 en 2023), toutes régions et interrégions, ainsi que services à compétence nationale, confondus.

Qui formule des réclamations ?
Des particuliers majoritairement

À l'instar des années précédentes, **les particuliers représentent la grande majorité des plaignants, soit 75 % en 2024 (81 % en 2023)**.

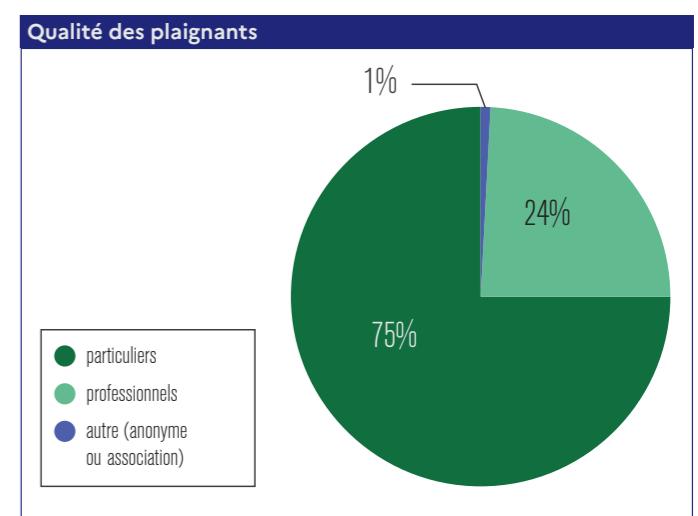
Cependant, la part des réclamations émanant des professionnels tend à augmenter (13 % du total en 2022, 17 % en 2023 et 24 % en 2024).



Quelle est l'origine géographique des réclamations ?
Les circonscriptions où les flux de passagers sont les plus denses et/ou implantées à une frontière tierce

Les services douaniers qui exercent la plupart de leurs missions sur une frontière tierce de l'Union européenne restent, en 2024, les destinataires du plus grand nombre de réclamations, que cette frontière soit terrestre, maritime ou aérienne.

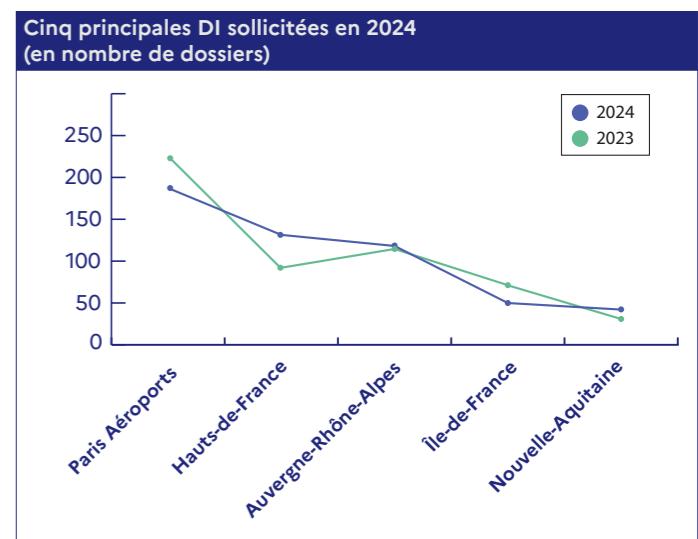
Il en va de même pour les circonscriptions où les flux de passagers sont les plus denses.



La Direction Interrégionale Paris-Aéroports (DIPA)¹ demeure la première concernée – en volume – par les réclamations à traiter (28 % des réclamations en 2023 et 25 % en 2024). Cette situation est liée au nombre très important de voyageurs empruntant les aéroports parisiens². Les particuliers représentent 85 % des réclamations transmises à la DIPA. Elles font suite majoritairement à des contrôles douaniers (conditions de déroulement du contrôle, contestation de l'infraction et/ou de la pénalité). La DR Roissy Fret reçoit, quant à elle, des réclamations de professionnels qui contestent les infractions relevées par les services, les modalités d'application de la réglementation et de la taxation ou demandent des réductions de pénalités ou encore des remises gracieuses.

Après la DIPA, les directions interrégionales qui reçoivent le plus de réclamations sont la DI des Hauts-de-France et celle d'Auvergne-Rhône-Alpes (respectivement 11 % et 14 % des réclamations en 2023, 17 % et 15 % en 2024).

Poursuivant la tendance amorcée en 2023, le nombre de réclamations reçues par la DI des Hauts-de-France continue à progresser et s'explique par le rétablissement de la frontière tierce avec le Royaume-Uni à compter du 1^{er} janvier 2021.



1 — DI qui regroupe les directions régionales de Roissy Fret, Roissy Voyageurs et Orly.

2 — 280,4 millions de passagers en 2022, 336 millions en 2023 et 364 millions en 2024 dans l'ensemble du réseau d'aéroports du groupe ADP, dont 103 millions de passagers à Paris Aéroport en 2024 (Source : ADP).

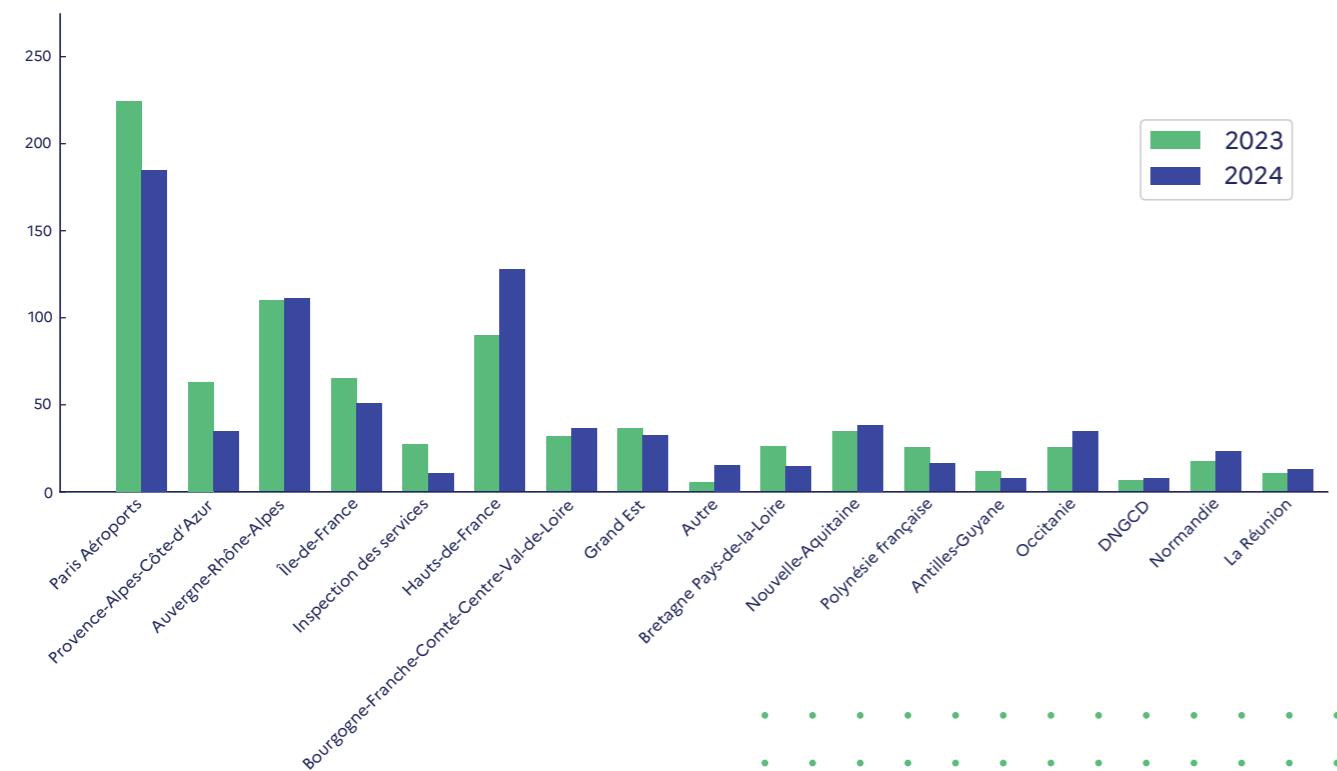
Les réclamations reçues par la DI d'Auvergne-Rhône-Alpes proviennent pour plus de la moitié de la DR d'Annecy. Les sujets traités sont principalement liés à la proximité de la frontière suisse et, pour une large part, relatifs à des contestations d'infractions ou de modalités de taxation et d'application de la réglementation.

La DI Île-de-France est, quant à elle, impactée par des réclamations transmises par des voyageurs empruntant le réseau ferré vers la Grande-Bretagne ou la Suisse.

Comme le montre le graphique ci-dessous, les réclamations traitées par les autres directions interrégionales douanières sont moins nombreuses.



Origine géographique (hors colis et BVE pour 2023 et 2024)



De qui les usagers se plaignent-ils ? De la branche surveillance avant tout

Les réclamations concernent majoritairement la branche de la surveillance, dont la principale mission est le contrôle.

69% des réclamations concernent la branche surveillance, un taux qui reste stable sur deux ans (70% des dossiers en 2023).

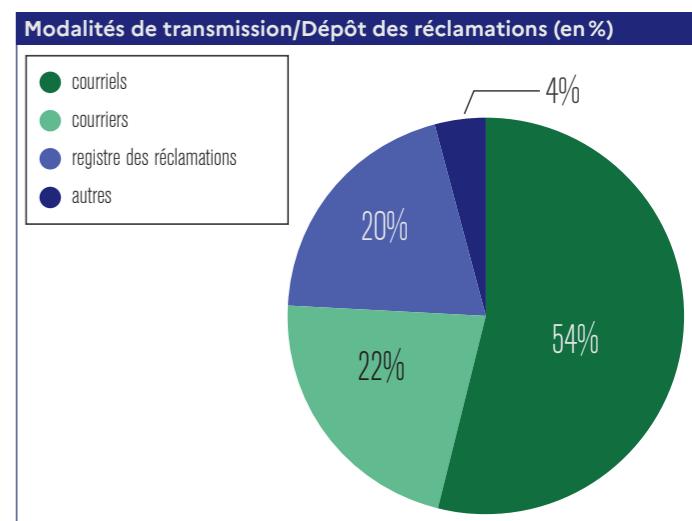
Il est, cependant, précisé que la correction des données pour 2023 et 2024 - résultant de l'exclusion des colis bloqués et des régularisations de BVE *a posteriori* - explique la baisse des réclamations de la branche des opérations commerciales (OP/CO) et amplifie mathématiquement le taux des réclamations relatives à la surveillance.

Comme constaté les années précédentes, ainsi que par d'autres autorités répressives, le nombre de réclamations portant sur des allégations de discrimination ou de « contrôle au faciès » tend à augmenter. Des contestations mettent également en cause des pouvoirs douaniers et le cadre légal du contrôle.

25% des réclamations concernent la branche des opérations commerciales. Le nombre de ces réclamations, qui émanent majoritairement d'opérateurs du commerce international, reste stable sur deux ans (24% des dossiers en 2023). Les professionnels contestent principalement le fondement des notifications d'infraction (normes, importations de contrefaçons, de CBD, de végétaux ou d'ivoire), ainsi que la taxation (taxes sur l'énergie, notamment) et le montant des pénalités.

Comment se manifeste-t-on ? Transmission par courriel privilégiée

La majorité des réclamations sont transmises par courriel. Le nombre important de recours via le registre des réclamations reste stable par rapport à 2023 (20% contre 22% en 2023) et son niveau relativement élevé montre qu'il est proposé aux voyageurs par les services de la surveillance.

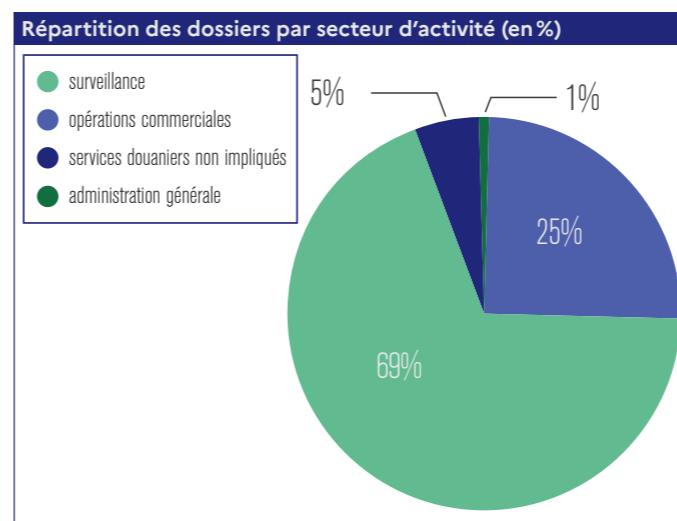


De quoi se plaint-on ?

Les grandes tendances décrites dans le rapport annuel des réclamations pour 2023 se confirment, notamment par :

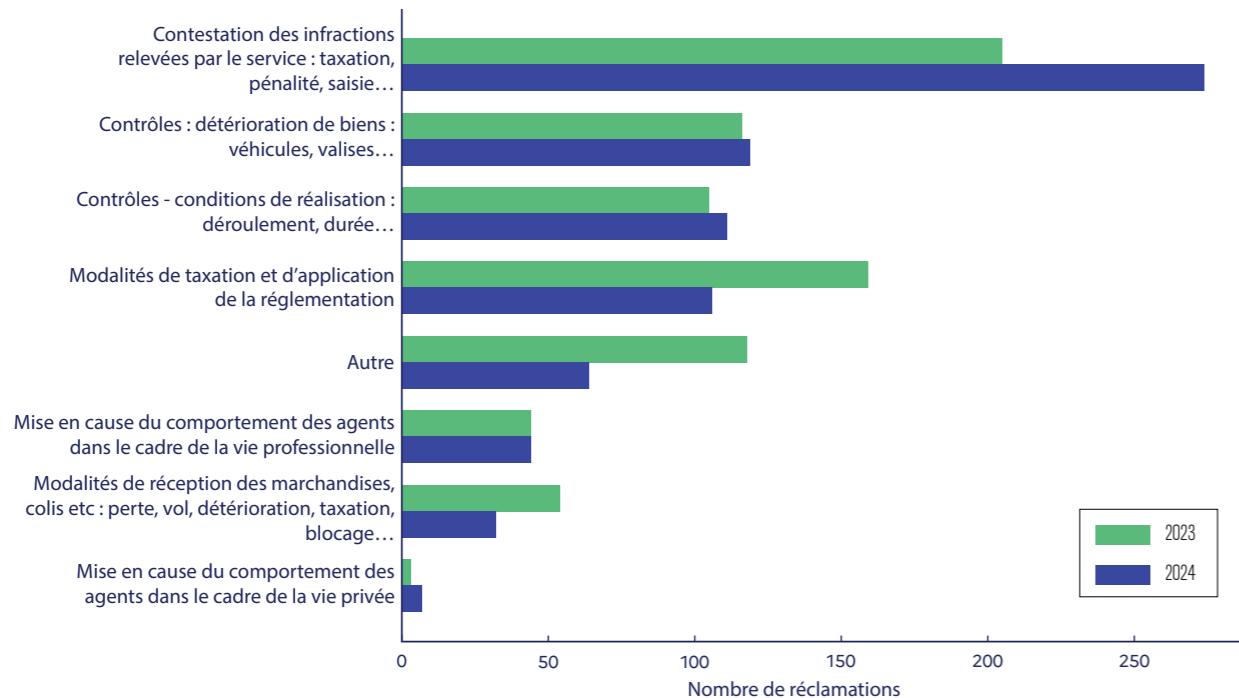
- le nombre significatif de réclamations qui portent sur l'action de la surveillance, en particulier sur les contrôles mal compris ou mal vécus par les plaignants;
- la persistance de réclamations liées à l'incompréhension de la réglementation fiscale et douanière et de son application;
- le lien étroit entre l'action des services et le type de réclamations qu'ils sont amenés à traiter;
- l'exigence d'adaptabilité des services pour faire face aux réclamations en lien avec l'actualité géopolitique¹.

Les évolutions relatives à la nature des réclamations sont reprises dans le schéma comparatif page suivante :



L'analyse des réclamations montre également pour partie le manque de visibilité de l'administration des douanes et de ses missions. En effet, 5% des réclamations adressées à la DGDDI concernent en réalité d'autres autorités (police aux frontières, DGFiP) ou organismes (sociétés privées chargées de la sécurité sur les plateformes portuaires et aéroportuaires).

1 — Spécificités liées au Brexit (DI des Hauts-de-France).



Évolution des motifs de réclamation sur deux ans

Le nombre limité de réclamations liées au comportement des agents des douanes dans le cadre de la vie privée ou dans le cadre de la vie professionnelle (44 dossiers en 2023 et 2024) est notable et montre le professionnalisme des agents des douanes dans l'exercice de leurs missions.

Le nombre de réclamations relatives aux « contestations des infractions relevées par le service» (taxation, pénalité, saisies) a augmenté entre 2023 et 2024, passant de 205 à 274 réclamations, soit 36% du total des saisines. 63% de ces réclamations concernent des infractions relevées par les services de la surveillance.

Ce constat est corroboré par le nombre important de réclamations faisant suite à des contrôles : 119 réclamations portant sur une détérioration de biens (véhicules, valises...) et 111 portant sur les conditions de réalisation (déroulement, durée des contrôles).

À titre d'illustration, la direction régionale de Dunkerque reçoit un nombre de réclamations de professionnels de plus en plus important depuis la mise en place du Brexit.

Cette croissance s'explique par les réclamations des représentants en douane enregistrés pour le compte de leurs clients, dans le cadre de la mise en place de contrôles des échanges commerciaux avec le Royaume-Uni.

Ces réclamations portent principalement sur des contestations de l'infraction ou de la pénalité.

Ce constat rejoint les observations de la Cour des comptes, qui notait dans son rapport «**la mise en œuvre du Brexit en France**» (juin 2023) :

«Au moment où les effets économiques de l'épidémie de covid 19 se faisaient ressentir, ceux liés au Brexit ont été préjudiciables aux entreprises exposées au marché britannique. L'accord négocié ne prévoit ni droits de douane ni quotas. Toutefois, les entreprises ont été confrontées à des formalités administratives nouvelles pour celles qui réalisaient avec le Royaume-Uni un commerce précédemment soumis aux règles intra-communautaires et aux coûts liés à ces formalités. Les coûts ont été limités pour les entreprises déjà présentes sur les marchés extra-européens, mais ont été importants dans certains secteurs et pour les plus petites d'entre elles, en particulier pour les entreprises importatrices de produits soumis à contrôles sanitaires».

LES LEVIERS POUR AMÉLIORER L'INSTRUCTION DES DOSSIERS DE RÉCLAMATION

Deux indicateurs sont particulièrement pertinents : les suites réservées aux réclamations et les délais de traitement.

Les suites réservées aux réclamations

Dans 48% des cas, la décision initiale du service a été confirmée par la DR concernée (46% en 2023, soit une légère hausse).

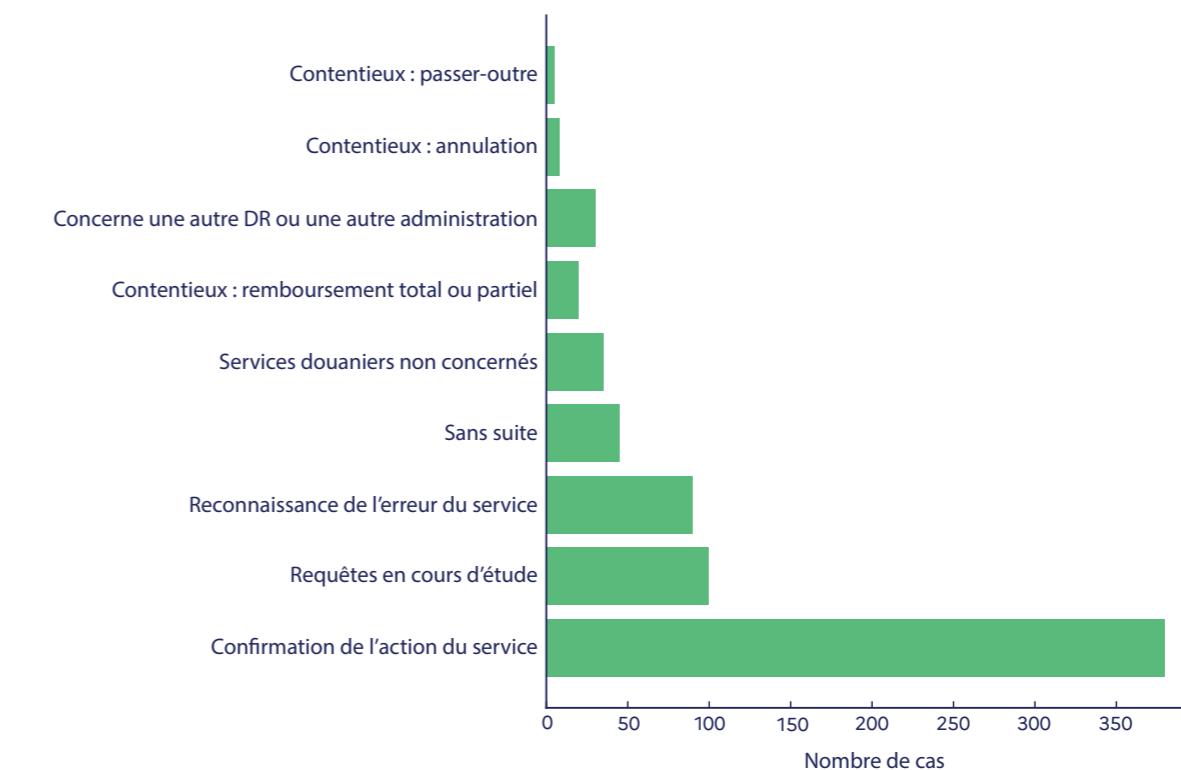
Certains dossiers nécessitent des requêtes plus approfondies et/ou des saisines de la direction générale et sont donc, à date, en cours d'étude. Ils représentent une part de 15%.

Les services ont néanmoins engagé une action corrective dans 22% des cas (reconnaissance d'erreur, passer-outre ou annulation de contentieux, etc.).

Dans 7% des cas, l'affaire a été classée sans suite (8% en 2023). 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. Dans certains cas, il n'est pas donné suite à la réclamation, car une enquête judiciaire est en cours.



Suites réservées aux réclamations (nombre de dossiers)



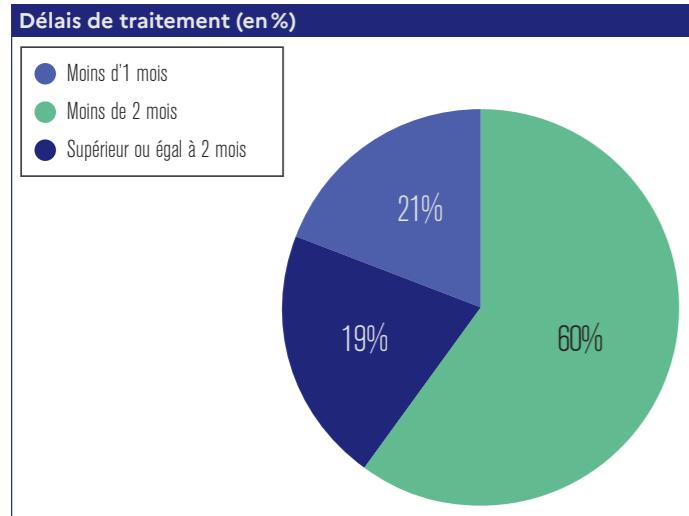
Les délais de traitement

Comme constaté les années précédentes, les réclamations sont traitées par les services avec diligence. La grande majorité des dossiers est traitée dans le délai inférieur à deux mois suivant la réception de la réclamation et le délai de réponse ne dépasse deux mois que dans 19% des cas.

L'analyse des réclamations pour lesquelles le délai de réponse est supérieur ou égal à deux mois montre qu'il s'agit :

- de réclamations portant sur des cas ou des réglementations particulièrement complexes, pour lesquels les bureaux métiers de la direction générale, voire d'autres administrations¹, sont souvent sollicités, ce qui allonge les délais de traitement;
- de dossiers de demandes d'indemnisation pour lesquels les particuliers n'ont pas donné suite ou lorsque les pièces justificatives nécessaires ont été transmises tardivement.

1 — Exemples des dossiers portant sur les mouvements de biens culturels et de trésors nationaux.



LA MATURITÉ DU DISPOSITIF DE TRAITEMENT DÉCONCENTRÉ DES RÉCLAMATIONS

En 2024, 45 réclamations ont été reçues par l'Inspection des services et réorientées vers les services concernés.

37 réclamations sont parvenues directement à l'Inspection des services, auxquelles s'ajoutent 8 dossiers du Médiateur de Bercy qui n'avaient pas fait l'objet d'une réclamation préalable.

Le constat est le suivant :

- la majorité des dossiers émanent de particuliers : seuls deux dossiers concernent des professionnels;
- la part des dénonciations anonymes est importante, soit 13 dossiers, dont certaines sont transmises à la DNRED pour d'éventuelles suites utiles;
- les dossiers mal adressés sont également nombreux, réorientés vers les interlocuteurs pertinents (transporteurs et services postaux, administration fiscale, etc.).

En application du principe de traitement déconcentré des réclamations, l'Inspection des services a transféré la majorité des saisines aux services douaniers concernés.

Néanmoins, des cas de figure ont justifié un suivi particulier de certains dossiers par l'Inspection des services :

- la multiplication des voies de saisine par un même réclamant, ayant conduit à une réponse unique adressée, *in fine*, à la Défenseure des droits;
- la coordination d'une réponse dans un dossier qui a fait l'objet d'une réclamation, suivie d'une médiation, ayant mobilisé plusieurs interlocuteurs, dont la direction régionale concernée et un bureau métier;
- l'attention particulière aux réclamations qui dénoncent les conditions de contrôle, mettant en cause le bien-fondé de celui-ci, les conditions de son déroulement ou le comportement des agents douaniers. Dans ces dossiers, l'Inspection des services cherche à faire la lumière sur les faits évoqués, à renforcer la pédagogie sur la réglementation applicable, mais aussi à rappeler aux usagers les conséquences de propos ou de comportements déplacés en situation de contrôle.



UN PREMIER SÉMINAIRE DES CORRESPONDANTS RÉCLAMATIONS DE LA DOUANE AXÉ SUR LA RELATION À L'USAGER ET LA QUALITÉ DU SERVICE



Le 4 décembre 2024, l'Inspection des services a organisé le premier séminaire des correspondants réclamations de la DGDDI, qui a été l'occasion de mettre en lumière les enjeux de qualité de service et d'image au cœur du traitement des réclamations.

L'événement s'inscrit dans la continuité de la démarche initiée en 2022 par l'Inspection des services, qui consiste à renforcer l'accompagnement méthodologique et l'animation du réseau des correspondants réclamations de la DGDDI¹. Il fait suite à la refonte du dispositif méthodologique du traitement des réclamations.

Les travaux de la journée ont été guidés par la recherche de voies et d'outils d'amélioration du traitement par l'administration des saisines des usagers.

Transformer le traitement des réclamations en vecteur de la qualité de service

Au même titre que le droit à l'erreur, le rescrit ou encore la bonne foi, le traitement des réclamations s'inscrit dans la démarche générale « qualité de service » promue par le programme « Services publics + » de la Direction interministérielle de la transformation publique (DITP). Pris dans leur globalité, ces engagements constituent une politique visant à harmoniser les pratiques et à améliorer le service pour diminuer l'expression de mécontentements au travers de réclamations, médiations et autres recours.

Il paraît utile de renforcer la convergence entre l'action d'Infos Douane Service (IDS), le programme SP + piloté en douane par la sous-direction Réseau, le traitement des réclamations coordonné par l'Inspection des services et la mesure de la satisfaction des usagers assurée par le bureau SI3.

Actualiser la doctrine et les pratiques de traitement des réclamations

Une table ronde réunissant quelques correspondants réclamations et un représentant d'IDS, axée sur les pratiques de traitement des réclamations en douane, a mis en exergue des pistes d'amélioration et notamment :

1 — Le réseau regroupe 54 agents au sein de chaque direction régionale, de certaines directions interrégionales et de services à compétence nationale chargés des réponses aux réclamations des usagers.

- Valoriser le rôle d'IDS dans la réception et le traitement des réclamations, et repenser l'articulation entre les différentes saisines de l'usager : demandes d'accompagnement, expressions de mécontentement et suites contentieuses;

À la DGDDI, IDS est une porte d'entrée des usagers, pour les particuliers ainsi que pour les professionnels « primo-accédants » qui souhaitent travailler avec la douane. À ce titre, le service est un observatoire de la relation à l'usager, puisqu'il recueille non seulement des demandes d'information, mais aussi l'expression par les usagers d'attentes ou de mécontentements. Selon la demande, IDS peut répondre à l'usager, l'orienter vers des sources d'information utiles dont le site internet de la douane ou, s'agissant d'une réclamation, transférer le dossier pour instruction aux services concernés.

- Envisager la dématérialisation du registre des réclamations et harmoniser le périmètre de son utilisation par les services de la surveillance et des opérations commerciales;

Le registre des réclamations est un outil important de recueil des réclamations en douane, en particulier pour les services de la surveillance. Les correspondants réclamations suggèrent la mise en œuvre d'une version dématérialisée pour faciliter la saisine par les usagers (rubriques en plusieurs langues pour une meilleure accessibilité, possibilité de développer son propos sereinement en dehors de la situation de contrôle) ainsi que le traitement par les agents douaniers (accusé de réception automatique, meilleure lisibilité et traçabilité des démarches).

- Réaffirmer le rôle du correspondant réclamations et formaliser le circuit du traitement des réclamations au sein des DR et des DI;

L'organisation du traitement des réclamations au sein d'une DR et d'une DI diffère, selon le volume des saisines instruites, les thématiques prioritaires, etc. Certaines directions telles que la DIPA se sont dotées d'instructions internes, d'autres directions peinent à affirmer clairement le rôle du correspondant réclamations. Ce dernier peut traiter l'intégralité des dossiers ou répartir l'instruction entre différents intervenants par domaine de compétence, mais il doit avoir connaissance de tous les dossiers pour assurer un suivi global dans ce domaine. Afin d'y répondre, la mise en place d'une boîte fonctionnelle, comme c'est le cas à la DIPA, peut être recommandée.

- Trouver un équilibre entre la pédagogie, compte tenu du caractère par nature intrusif des contrôles, et la fermeté face à des comportements qui entravent l'exercice des fonctions par les agents;

Les réclamations qui dénoncent les conditions dans lesquelles se déroulent les contrôles révèlent une difficulté des usagers à accepter l'exercice de l'autorité publique, allant jusqu'à opposition à fonction. Certains usagers dénoncent ce qui leur paraît être un ciblage de nature discriminatoire. Si l'enquête ne relève aucun dysfonctionnement, il s'agit de savoir conjuguer dans la réponse la confirmation de l'action du service et la pédagogie auprès de l'usager, tout en admettant l'émotion générée par le caractère coercitif du contrôle.

Des préoccupations communes de la relation usager ou client

Un partage d'expériences a révélé des préoccupations communes dans ce domaine, tout en permettant un éclairage sur d'autres approches de la relation avec l'usager.

- **Un représentant de la gendarmerie** a partagé la difficulté à faire accepter aux citoyens l'exercice de l'autorité et a insisté sur l'exigence déontologique que poursuit l'Inspection générale de la gendarmerie nationale (IGGN), ainsi que le rôle de la formation pour prévenir de potentiels manquements déontologiques.

L'interlocuteur a également présenté le rôle des outils numériques mis en place pour permettre un traitement intégré, un suivi en continu et une vision globale des saisines : la plateforme de signalement externe de l'IGPN et la plateforme SIGNAL-DIS-CRI destinée aux agents de la police nationale. Cette approche favorise la rédaction par l'IGPN de fiches alertes thématiques, transmises aux services territoriaux, dont le suivi sert d'outil d'amélioration continue des pratiques.

- **Un administrateur des finances publiques** a présenté les différents recours non juridictionnels prévus par l'administration fiscale (la conciliation, la médiation, les réclamations gracieuses, les décisions conditionnelles), dont la complémentarité favorise la résolution des différends.

Le principe qui guide l'instruction des recours est que l'arrangement est préférable au litige, quelle qu'en soit la forme. Il s'agit d'éviter les litiges inutiles (imposer un délai de 4 mois vs 6 mois) et les solutions inapplicables (délais trop courts ou trop longs).

Ainsi, la conciliation permet de réexaminer un litige persistant dans un délai de moins de 30 jours : elle conduit à renforcer la pédagogie soit envers l'usager (pour lui permettre de comprendre une décision), soit envers le service (lorsque le conciliateur renverse la décision administrative initiale).

Par ailleurs, les réclamations gracieuses permettent de déroger au champ d'application de la loi, à l'exclusion des droits TVA et des droits d'enregistrement. Selon la situation financière du réclamant, il peut s'agir d'une remise (partielle ou totale) ou d'un engagement réciproque (transaction et modération conditionnelle). Plus généralement, les décisions conditionnelles complètent ce dispositif, s'agissant des dossiers qui peinent à trouver une issue. Il s'agit d'un dispositif gracieux par lequel l'administration cherche à renouer le dialogue avec un usager pour l'amener vers le civisme fiscal; le respect par l'usager de son engagement étant la preuve de sa bonne foi.

Enfin, l'application mesurée de la loi fiscale (AMLF), mise en place dès 1999 à la DGFiP, est proche des concepts plus récents tels que l'étude du dossier en équité et le droit à l'erreur. Cette pratique permet à l'administration fiscale de répondre favorablement à l'usager dans 2/3 des dossiers du Médiateur.

- **Le responsable du service clientèle de la RATP** a présenté la stratégie du service au client de la Régie et a souligné les atouts de la centralisation de la « relation client », de son pilotage, de la valorisation de l'IA pour orienter le client et, in fine, de la mise en place d'une « boucle d'amélioration continue » grâce à l'analyse des remontées.

Le volume des demandes (320 000 saisines par an, qui vont des demandes d'information ou d'assistance aux réclamants, aux signalements relatifs à la qualité du service dont la propreté) exige de valoriser le numérique en particulier pour guider l'utilisateur vers le bon canal. En effet, traiter un courrier coûte huit fois plus cher que traiter un appel, la durée de traitement étant de 3 jours contre 3 minutes lorsqu'il s'agit d'un appel téléphonique. Avec le développement de l'IA, l'ambition est

de fournir à l'usager les informations pour ne l'orienter vers un agent que lorsque cela s'avère nécessaire.

La médiation pour élaborer des solutions amiables mutuellement acceptées

La déléguée du Médiateur de Bercy a rappelé, dans son intervention, les caractéristiques de la médiation institutionnelle (la liberté des parties, la confidentialité des échanges, l'équilibre entre le droit et l'équité, le « sur-mesure »). La médiation place la relation entre administration et usager dans une perspective tournée vers la recherche d'une solution partagée. En dépit des recours préalables, la médiation permet de faire évoluer un dossier, comme en témoigne le taux de satisfaction des usagers, qui est de 68 %.

Les correspondants réclamations à l'interface entre l'action du service et l'écoute de l'usager

En conclusion du séminaire, le directeur général adjoint de la DGDDI a souligné qu'une réclamation est aussi un baromètre de la relation entre l'administration et l'usager. Les correspondants réclamations exercent une fonction importante de recherche d'équilibre entre l'action du service et l'écoute de l'usager. Leur rôle est primordial, qu'il s'agisse de l'amélioration des conditions de contrôle, par nature intrusifs, ou de la simplification des démarches pour rendre le citoyen plus autonome. Leur engagement permet d'améliorer l'action de la douane et son image auprès des citoyens.



PERSPECTIVES POUR 2025

L'Inspection des services entend poursuivre la démarche d'accompagnement méthodologique et d'animation du réseau des correspondants réclamations.

Dès 2025, un cycle de séminaires thématiques sera mis en place en distanciel.

Chaque réunion permettra d'approfondir une problématique relative au dispositif de traitement des réclamations en douane, notamment en poursuivant les échanges sur les thèmes soulevés par les correspondants réclamations lors du séminaire du 4 décembre 2024.

Ces réunions mobiliseront les compétences des bureaux métiers concernés pour permettre de produire un corpus de règles cohérent, harmoniser les pratiques et faciliter ainsi le travail des agents des douanes tout en assurant le traitement équitable des usagers.

Les différentes fiches méthodologiques relatives au traitement des réclamations seront, par ailleurs, régulièrement adaptées et mises à jour sur l'Intranet douanier :



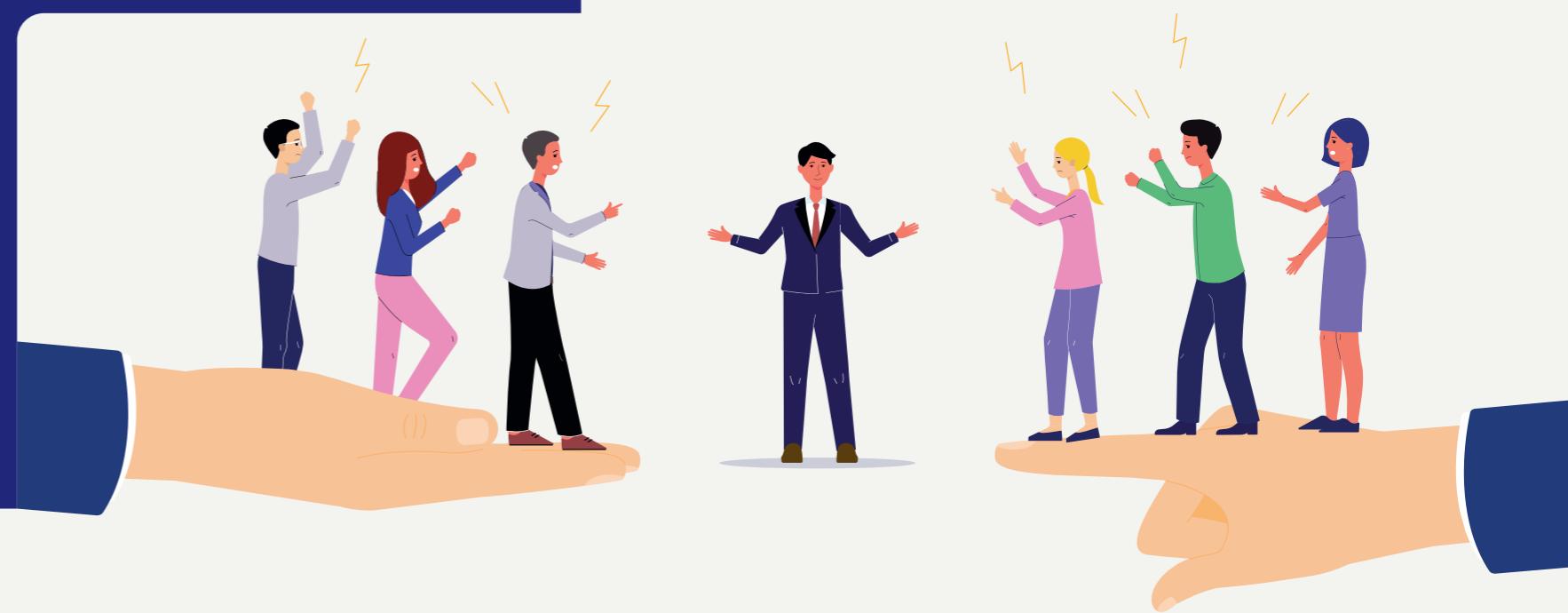
 **INTRANET** THÉMATIQUES MÉTIER ▾ LA DOUANE ▾ MON ESPACE RH ▾

Liste des fiches méthodologiques

- ➔ Fiche n° 1 : Le traitement des réclamations dans la démarche Qualité de service
- ➔ Fiche n° 2 : Le cadre juridique qui régit la relation avec l'usager
- ➔ Fiche n° 3 : L'harmonisation et l'organisation du traitement des réclamations à la DGDDI
- ➔ Fiche n° 4 : La définition de la notion de réclamation
- ➔ Fiche n° 5 : Modalités de dépôt des réclamations
- ➔ Fiche n° 6 : La prise en charge des réclamations
- ➔ Fiche n° 7 : La réorientation des demandes vers l'interlocuteur compétent
- ➔ Fiche N° 8 : Modalités de traitement des réclamations
- ➔ Fiche n° 9 : Conformité RGPD, conservation et archivage des dossiers de réclamation
- ➔ Fiche n° 10 : La médiation, instance d'appel des réclamations

02

LE MÉDIATEUR DE BERCY





Pierre HANOTAUX
Médiateur de Bercy

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

Il est nommé pour un mandat de trois ans, renouvelable, par arrêté du ministre, en application du décret n° 2002-612 du 26 avril 2002 instituant un Médiateur du ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie.

Après trois mandats de Christophe BAULINET, **Pierre HANOTAUX**, Inspecteur général des finances, a été nommé par arrêté ministériel du 23 août 2024, à compter du 15 septembre 2024.

www.economie.gouv.fr/mediateur/mediateur-bercy

ACTUALITÉ DU MÉDIATEUR : LA MISE EN PLACE D'UNE CHARTE DE LA MÉDIATION DE BERCY

Le **Rapport 2024 du Médiateur de Bercy**¹, publié en novembre 2024, présente les données chiffrées de l'année 2023, fait le bilan de l'expérimentation de la médiation RH et consacre son dossier central à « L'ADN de la médiation ». Une « charte de la médiation de Bercy » est également publiée, éclairant le rôle et les fonctions du Médiateur.

Une hausse du nombre des demandes de médiation

Le Médiateur a reçu 5 983 demandes en 2023 (dont plus de 78% effectuées via le formulaire en ligne), ce qui représente une hausse de 9,6%, après une diminution de 15% enregistrée en 2022.

4 077 demandes ont été réorientées vers les administrations concernées, en application de l'article L.114-2 du Code des relations entre le public et l'administration (CRPA).

Aux termes de l'article 3 du décret n° 2002-612 du 26 avril 2002, **la médiation est un processus subsidiaire** et n'a pas vocation à intervenir avant la réalisation d'une réclamation de premier niveau. La médiation est réservée aux seuls différends persistants à l'issue d'une procédure administrative (absence de réponse ou rejet de la demande par l'administration).

1 — https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/mediateur/ra-mediateur-24-bat-print.pdf

L'extension du périmètre et la diversification des modalités de médiation

► La médiation à l'initiative des usagers (particuliers ou entreprises)

Depuis 2002, le Médiateur de Bercy a compétence pour les différends persistants entre un usager et une administration des ministères économiques et financiers. La médiation institutionnelle, prévue à l'art. L.421-1 du CRPA, a été instituée à Bercy par le décret n° 2002-612 du 26 avril 2002.

► La « médiation RH » à la demande des agents des ministères économiques et financiers

En 2021, la compétence du Médiateur a été étendue aux différends qui opposent un agent public des ministères économiques et financiers à son employeur, au sujet de certains actes administratifs qui concernent les agents. L'expérimentation de la médiation en matière de ressources humaines, prévue par le décret n° 2021-449 du 15 avril 2021, complété par l'arrêté du 24 décembre 2021, a pris fin le 1^{er} septembre 2024.

Dans son rapport annuel, le Médiateur dresse **le bilan des deux années d'expérimentation** et formule des propositions afin de développer et de pérenniser ce dispositif.

Le Médiateur fait le constat d'un dispositif à portée limitée, puisque seules certaines directions et certaines thématiques RH sont concernées par l'expérimentation. Ainsi, sur les 71 demandes reçues, 60 étaient irrecevables (dont six concernant la DGDDI). Quant aux 11 dossiers recevables, cinq ont fait l'objet d'un refus de l'administration d'entrer en médiation (dont deux concernant la DGDDI).

Dès lors, le Médiateur plaide pour se voir accorder une compétence générale en matière de différends portant sur des actes individuels concernant les agents des MEF. Il recommande :

- d'élargir le dispositif à **tout acte administratif portant sur la situation des agents**;
- indépendamment des actes administratifs individuels, de lui donner la possibilité de réaliser, à la demande du directeur général de la direction concernée, des **médiations « interpersonnelles »** s'agissant de conflits entre les agents ou les équipes.

Le Médiateur estime qu'à terme, la médiation RH est susceptible d'atteindre 500 dossiers par an, si l'on considère le nombre des contentieux RH au sein des MEF. Il appelle au développement de la médiation RH, pour tenir compte des dispositions de la loi de transformation de la fonction publique de 2019 et des engagements de l'administration dans le cadre des lignes directrices de gestion.

► La médiation juridictionnelle à l'initiative du juge

Le Médiateur de Bercy peut être sollicité dans le cadre d'une médiation juridictionnelle, prévue aux articles L213-1 à L213-10 du Code de justice administrative (CJA), et qui s'inscrit dans le périmètre de son intervention tel qu'il est défini à l'article 1^{er} du décret du 26 avril 2002.

Un juge saisi par un usager peut renvoyer à la médiation par ordonnance. Dans la mesure où elle est initiée par un juge, cette médiation est qualifiée de « juridictionnelle », même s'il s'agit bien d'une voie amiable de résolution d'un différend. Ce type de médiation peut intervenir à tous les stades d'une procédure juridictionnelle, ce qui interrompt la procédure. La médiation juridictionnelle présente d'autres avantages, notamment pour le requérant :

- la procédure est gratuite, confidentielle (y compris vis-à-vis du juge) et plus rapide qu'un procès;
- les parties s'y engagent librement et ont le droit de s'en retirer;
- la médiation peut « déborder » le dossier initial pour examiner en détail l'application du droit à la situation particulière du demandeur.

Contrairement à la médiation juridictionnelle, la médiation à l'initiative des usagers ne suspend pas la prescription et n'interrompt pas les délais de recours. Une modification du code des relations entre le public et l'administration en ce sens, portée par le Médiateur de Bercy, renforcerait l'impact de la médiation institutionnelle et permettrait d'aligner toutes les médiations sur une même règle.



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 » (cf. article L213-1 du Code de justice administrative).

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 entre les parties;
- qui suppose l'implication d'un tiers aux parties et au conflit, le Médiateur.

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



La Charte de la médiation de Bercy poursuit l'effort de pédagogie sur le rôle et les engagements du Médiateur¹:

- **le Médiateur n'est pas un organe de décision**, mais un tiers qui accompagne les parties au conflit en mettant en œuvre une méthode amiable. Il appartient aux parties de trouver une solution à leur différend, grâce à l'espace de dialogue que permet la médiation;
- **le Médiateur a une simple obligation de moyens**, et non de résultat, s'engageant à mettre en œuvre tous les leviers permettant aux parties de trouver un accord, gratuitement et dans les meilleurs délais;
- **le Médiateur s'engage à la confidentialité des débats et des accords**, confidentialité également demandée aux parties en présence. Il aborde des situations individuelles et concrètes, dont les solutions ne valent que pour les parties au différend. Il formule des propositions de réforme à l'occasion de différends qui présentent un motif générique.

1 — https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/mediateur/CHARTE%20DU%20MEDIATEUR%20DE%20BERCY_2024.pdf

Six nouvelles propositions de réforme

On recense environ 250 propositions portées par le Médiateur depuis 2002, dont les rapports annuels présentent le suivi. Elles sont de nature diverse et tendent à :

- **améliorer les relations entre les usagers et les directions des MEF**, à savoir renforcer l'information des usagers et la qualité des échanges avec les usagers, harmoniser le traitement des demandes d'usagers qui relèvent de ressorts territoriaux différents, adapter les nouvelles technologies au service des usagers (télédéclaration, télépaiement, dématérialisation des documents);
- **faire respecter les droits des usagers** (cf. l'obligation de transmission des demandes mal adressées au service compétent, prévue à l'art. L114-2 du CRPA, rappelée par le Médiateur en 2019);
- **proposer des mesures d'organisation administrative, doctrinaires, réglementaires ou légales** permettant d'éviter les litiges (cf. proposition, formulée en 2015, d'instituer le prélèvement à la source, mis en place en 2018).

Aucune proposition de réforme ne concerne spécifiquement la DGDDI.

ANALYSE DES MÉDIATIONS SUIVIES PAR L'INSPECTION DES SERVICES EN 2024

Un nombre de dossiers de médiation stable, dû au respect du principe de subsidiarité

En 2024, le Médiateur de Bercy a transmis **30 dossiers de médiation** à l'Inspection des services, qui est son interlocuteur unique en douane, aux termes de l'article 1^{er} de l'arrêté du 19 décembre 2019 portant organisation de l'administration centrale de la DGDDI.

Dix dossiers n'ayant pas fait l'objet d'un recours préalable ont été traités comme des **réclamations** et ont été transférés par l'Inspection des services aux directions territoriales concernées pour instruction et réponse directe aux plaignants. Cependant, deux dossiers ont été requalifiés en médiations, en l'absence de réponse de l'administration dans les délais.

L'Inspection des services a également coordonné un dossier du Médiateur de Bercy dont la solution reposait sur une analyse conjointe avec la DGFiP (principalement concernée) et la Direction de la législation fiscale (DLF).

Deux dossiers initiés en 2023 ont été clôturés en 2024. Par ailleurs, le suivi d'une saisie de 2023 est en cours, dans l'attente des suites d'une instance judiciaire relative à une autre affaire étroitement liée.

Ainsi, la DGDDI a traité **22 dossiers de médiation** ouverts en 2024.

Cinq dossiers ont été présentés par des professionnels, contre dix dossiers sur dix-sept en 2023.



La difficulté persistante des usagers à faire face à la complexité de la réglementation

Le sujet des **modalités de taxation et d'application de la réglementation** prévaut, avec **onze dossiers** (50%), concernant les thématiques suivantes :

- demandes de remboursement de la contribution au service public de l'électricité (CSPE)/taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE) et de la taxe intérieure de consommation du gaz naturel (TICGN);
- contestations des décisions de refus de détaxe a posteriori (allégations de dysfonctionnements de la borne Pablo, de non-disponibilité du service, de non-reconnaissance par le service de la qualité de non-résident du demandeur);
- différends portant sur le non-paiement de dettes douanières faisant obstacle au règlement de successions;
- contestation d'un refus par l'administration des douanes d'une autorisation de destination particulière à caractère rétroactif...



Un premier accord dans un dossier de médiation juridictionnelle

En 2024, un premier dossier de médiation juridictionnelle conduite en douane a abouti à une solution amiable du différend.

Le tribunal administratif de Lyon a été saisi par un professionnel au sujet d'une mesure de police administrative dont il avait fait l'objet. Le demandeur réclamait l'indemnisation de préjudices résultant de l'illégalité d'un arrêté portant autorisation de transfert d'un débit de tabac pris par un maire, au nom de l'Etat.

La procédure de médiation conduite par le Médiateur de Bercy a permis aux parties d'aboutir à un accord sur le montant de l'indemnité transactionnelle pour mise en cause de la responsabilité de l'Etat. Compte tenu du montant de l'indemnisation envisagée, cet accord est soumis à l'avis obligatoire du Comité ministériel de transaction, qui se prononcera en 2025, en application des articles L. 423-2 et R. 423-3 à D. 423-7 du Code des relations entre le public et l'administration (CRPA).

Ce dossier montre que le dispositif présente plusieurs avantages pour le réclamant, dont la possibilité de multiplier les échanges avec l'administration, grâce au tiers médiateur, ou encore la confidentialité de la procédure et de la solution.

1 — Délai de réponse de l'administration au Médiateur de Bercy d'un mois, porté à deux mois pour la DGDDI, compte tenu du traitement centralisé des demandes par l'Inspection des services.

- La **contestation des infractions relevées par les services** est invoquée dans **trois dossiers** de médiation, concernant :
 - les conclusions d'un contrôle portant sur la destination d'un navire et l'application du régime de l'admission temporaire des moyens de transport;
 - la saisie d'un bien culturel introduit sur le territoire national sans preuve valide de sa provenance licite;
 - le paiement d'une amende pour importation sans déclaration de viandes, de lait et de produits à base de viande et de lait.

Trois dossiers dénoncent les **conditions de réalisation des contrôles**, dont un seul a conduit à un remboursement du plaignant pour détérioration du bien endommagé.

Ainsi, les thématiques dominantes soulevées par les dossiers de médiation révèlent une complexité persistante des règles et des procédures administratives, qui augmente le risque de défiance des usagers envers l'administration. Certains usagers, notamment des particuliers qui constituent la majorité des réclamants en 2024, peuvent se trouver dans des situations qui leur semblent inexpliquables. Il est donc important de poursuivre l'effort de pédagogie, en valorisant le site Internet de la DGDDI et le service proposé par Infos Douane Service, ou encore en conférant toute sa place à l'accompagnement de proximité.

Quant à l'administration, elle doit assumer certaines contraintes dans le cadre de la médiation juridictionnelle, laquelle exige une grande réactivité conjuguée à un fort investissement, nécessaire pour analyser la documentation, dialoguer et rédiger le rapport au Médiateur. Il est donc important que l'administration veille à déterminer le périmètre de la médiation juridictionnelle, en appréciant l'intérêt de cette procédure amiable compte tenu des dossiers concrets et des enjeux qu'ils présentent².

La poursuite du juste équilibre entre l'égalité de traitement et l'équité

Sur **dix-neuf dossiers de médiation reçus et clos** en 2024 :

- **la douane a confirmé la décision ou l'action du service dans quinze dossiers;**
- seul un dossier a donné lieu à la reconnaissance de l'erreur du service.

Ce taux élevé de confirmation de l'action des services témoigne de la rigueur du travail accompli par les services concernés en amont de la saisine du Médiateur, dans le cadre de l'information des usagers, de leur accompagnement, de la mise en pratique d'autres procédures (transaction, droit à l'erreur, etc.), ainsi que du traitement des réclamations.

Par ailleurs, la confirmation de l'action du service n'infirme guère la volonté de la douane d'examiner un dossier en droit et en équité, notamment dans le cadre de saisines répétées du Médiateur lors de l'instruction d'un dossier. Celles-ci ont pour objectif d'interroger la douane sur des pistes qui n'ont pas été explorées relatives soit au respect du droit, soit à la prise en compte de la situation de l'usager. Dès lors, lorsqu'un dossier l'exige, l'Inspection des services multiplie les contacts avec les services concernés et les bureaux métiers compétents, y compris en organisant des réunions, pour faire émerger une réponse consolidée. En 2024, plusieurs demandes de réexamen ont été traitées et une réunion a été organisée avec toutes les parties prenantes à un dossier.

Grâce à cette méthode de travail :

- l'effort coordonné des services d'une DR des douanes et d'une DRFiP a permis de trouver une solution dans un dossier où des manquements d'un service douanier faisaient obstacle au remboursement de la Contribution au Service Public de l'Électricité (CSPE) à un professionnel ayant cessé son activité;
- dans plusieurs dossiers, la confirmation de l'action du service douanier s'accompagnait de propositions de solutions : prolongation d'une autorisation temporaire d'importation d'un véhicule en France; accompagnement de proximité accru proposé à un professionnel et mise en garde sur la prescription et le respect des délais; proposition de paiement libératoire tenant compte de la situation du réclamant pour permettre de débloquer une succession.

² —Ainsi, des administrations fiscales telles que la DRFiP de Bretagne, ayant signé des conventions avec le Tribunal administratif de Rennes en 2022, ont défini une doctrine de la médiation juridictionnelle axée sur les litiges de proximité et de faible intensité qui ne posent pas de questions complexes ou nouvelles. En revanche, en sont exclus les litiges fiscaux (qui peuvent faire l'objet de divers autres recours), les dossiers de fraude avérée ou ceux à enjeux financiers minimes.

Par ailleurs, dans le cadre des engagements Services Publics +, l'Inspection des services apporte des éléments d'analyse et de contexte au Médiateur de Bercy, même lorsqu'un dossier est classé sans suite, la demande de l'usager étant manifestement mal orientée vers la douane.

Dans tous les cas, l'intervention du Médiateur amène à approfondir l'analyse juridique ainsi que du cas d'espèce, à s'interroger sur tous les aspects d'un dossier et sur leur corrélation. Il s'agit d'une méthode adaptée, compte tenu du nombre limité de médiations qui sont cependant complexes.

Ainsi, **les sous-directions métiers ont été consultées dans cinq dossiers**, en particulier les sous-directions chargées de la fiscalité douanière (trois dossiers), des affaires juridiques et de la lutte contre la fraude ainsi que du commerce international (deux dossiers chacune). Trois services de la direction générale ont été consultés pour un même dossier.

Dix directions territoriales ont été sollicitées, en particulier les Directions interrégionales Paris-Aéroports et PACA-Corse (concernées par quatre dossiers chacune), Île-de-France (trois dossiers), Bretagne-Pays de la Loire (deux dossiers). Les directions régionales les plus sollicitées sont la DR de Roissy-Voyageurs et la DR de Marseille (deux dossiers chacune).

Développer la culture de la médiation : la participation de la douane à la «Journée de la médiation»



Le 25 janvier 2024, le pôle «Audits externes, synthèse et communication» de l'Inspection des services a représenté la douane lors de la «Journée de la médiation» organisée à Bercy par le Médiateur des ministères économiques et financiers.

Ce séminaire a réuni quelque 160 participants, leur permettant de mieux connaître les principes d'action du tiers médiateur, que Christophe BAULINET, Médiateur de Bercy jusqu'au mois de septembre 2024, définit comme un «spécialiste de la question», à l'écoute de «toutes les clamants».

Les praticiens de la médiation ont pu échanger sur le rôle et les attentes des correspondants du Médiateur, ainsi que les spécificités de chaque administration de Bercy. Ainsi, le traitement des médiations à la DGFiP est déconcentré, alors que l'Inspection des services est le point d'entrée unique du Médiateur de Bercy à la DGDDI. Les participants ont notamment insisté sur la nécessité de favoriser la simplification sous toutes ses formes (faciliter le traitement des dossiers récurrents à faible enjeu, limiter le jargon administratif), ainsi que sur la difficulté des agents à faire face à certains aspects de la médiation (manière d'intégrer la notion d'équité dans un dossier relatif à une infraction caractérisée qui est établie, multiplication des procédures par un même usager).

Le diagnostic a servi de point de départ pour une réflexion plus prospective sur la valeur ajoutée de la démarche de médiation à l'aide d'un tiers, en complément aux processus administratifs habituels. Ainsi, les intervenants de la DGFiP ont insisté sur l'articulation entre les diverses modalités de résolution des conflits au sein de leur administration, en particulier entre la conciliation et la médiation. Ils ont également rappelé le rôle d'alerte de la médiation, qui agit comme un révélateur des dysfonctionnements et un détecteur d'évolutions mal comprises par les contribuables.

S'agissant de la DGDDI, l'Inspection des services a rappelé l'effort de promotion d'une culture de la médiation en douane, compte tenu des spécificités de cette administration.

En amont de la médiation, les services douaniers entretiennent un dialogue continu avec les entreprises, les professionnels du dédouanement et les particuliers. Ainsi, la médiation a été progressivement intégrée aux diverses autres pratiques de résolution négociée des différends, au même titre que la transaction et les dispositifs de sécurisation des procédures douanières et fiscales tels que le droit à l'erreur, le droit d'être entendu, etc.

La médiation trouve toute sa place dans cette démarche plus générale de **gestion sereine des relations entre l'administration et les citoyens**, dans la mesure où elle offre un nouvel espace de dialogue entre les parties, qui s'appuie sur l'application du droit conjuguée à l'examen des éléments pertinents relatifs au cas d'espèce. C'est ainsi que la médiation revêt une vocation pédagogique. Même lorsque l'administration confirme sa décision initiale, la réponse apportée à l'usager par le tiers médiateur permet d'en éclairer le sens et donc de la légitimer.

La Direction régionale de Caen réunit les services du Médiateur et douaniers pour favoriser une meilleure coordination

À l'issue de la rencontre bilatérale entre l'Inspection des services et le Médiateur de Bercy, le 17 avril 2023, il a été décidé de mettre en place des actions qui permettraient de mieux faire connaître la procédure de médiation et l'action du Médiateur au sein de la DGDDI.

Cette démarche a été initiée les 14-15 février 2024, avec l'organisation à Caen d'une rencontre réunissant la Direction régionale des douanes, l'Inspection des services et les services du Médiateur qui y ont le siège.



Les participants ont d'abord été accueillis par les services du Médiateur pour échanger sur la procédure de médiation, à partir d'analyses de cas illustrant les modalités d'intervention du Médiateur. Concernant les dossiers douaniers, il a été remarqué qu'ils présentent une grande diversité et, le plus souvent, une forte complexité, ce qui exige un apprentissage continu de la part des équipes du Médiateur, même si le nombre des médiations instruites est réduit.

La journée organisée par la DR de Caen s'inscrit dans cet effort de formation des services du Médiateur. Les participants ont pu se familiariser avec les missions de la douane, l'organisation de la direction régionale et ses pôles (POC/PAE), et échanger avec leurs responsables sur les enjeux et les spécificités des divers champs de compétence. Une visite des services douaniers à la gare maritime de Ouistreham a été l'occasion de dialoguer avec les agents de terrain et d'observer les activités douanières dans un contexte portuaire (présentation de la pré-embargo, visite des aubettes douanes PPF export et import véhicules légers, présentation de la zone d'orientation des flux Brexit «orange/vert» pour les poids lourds, contrôles piétons en gare maritime, etc.).

Ces échanges, partage d'expérience et pédagogie sur les missions respectives du Médiateur et de la douane, contribueront sans doute à une meilleure compréhension mutuelle et à une collaboration plus efficace dans le traitement des dossiers de médiation.

03

LE DÉFENSEUR DES DROITS





Claire HÉDON
Défenseure des droits

➤ 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.

Le Défenseur des droits est une autorité constitutionnelle indépendante, créée en 2011 afin de veiller au respect des droits et libertés des citoyens par les administrations de l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics, ainsi que par tout organisme investi d'une mission de service public (article 71-1 de la Constitution).

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), ainsi que la Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS).

La dénomination de l'institution met l'accent sur l'importance de la protection des droits des citoyens et lui confère un rôle de « défense », attestant que le Défenseur des droits inscrit son action dans le cadre d'une relation potentiellement conflictuelle ou déséquilibrée.

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, en 2024*, 256 collaborateurs et 620 délégués dans près de 1 000 lieux d'accueil sur l'ensemble du territoire, ayant permis de traiter plus de 225 000 sollicitations, dont 140 996 réclamations, informations et orientations.

Le **champ de compétence** du Défenseur des droits est défini par 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 par les personnes exerçant des activités de sécurité;
- l'orientation et la protection des lanceurs d'alerte, la loi organique n° 2022-400 du 21 mars 2022 étant venue renforcer le rôle du Défenseur des droits en matière d'alerte.

Le Défenseur des droits dispose de larges **prérogatives** lui permettant d'exercer ses missions.

Toute personne physique ou morale peut le saisir directement, mais il peut également s'auto-saisir lorsqu'il estime que son intervention est nécessaire.

Il peut demander des explications à toute personne physique ou morale et solliciter la communication des pièces requises. Il peut également 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 également engager des poursuites disciplinaires.

Le Défenseur des droits peut formuler des **recommandations**. Si une recommandation 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 priviliege la voie amiable de règlement des litiges, il peut en cas de besoin présenter des observations devant les juridictions judiciaires et administratives à l'occasion du traitement d'un dossier de réclamation.

* <https://www.defenseurdesdroits.fr/rapport-annuel-dactivite-2024-835>

ACTUALITÉ DU DÉFENSEUR DES DROITS : FOCUS SUR LES DROITS DES USAGERS DES SERVICES PUBLICS

Le réseau des médiateurs formule des propositions de réforme pour mieux garantir les droits des usagers

En 2024, le Défenseur des droits a reçu plus de 96 028 réclamations portant sur les relations des usagers avec les services publics. La grande majorité de ces réclamations sont traitées par la voie de la médiation, notamment lorsqu'elles sont adressées aux 620 délégués territoriaux de l'institution.

50 ans après la création du Médiateur de la République¹, la Défenseure des droits a mobilisé son réseau de médiateurs pour formuler des propositions susceptibles de renforcer les garanties dont bénéficient les usagers des services publics. Ces recommandations proposées par les médiateurs institutionnels, sectoriels ou territoriaux, sont réunies dans un rapport de juin 2024².

En participant à la résolution amiable de litiges qui opposent les usagers aux pouvoirs publics, les médiateurs assurent un rôle de **détecteurs de réformes** nécessaires pour répondre aux difficultés rencontrées par les réclamants. Ils font le diagnostic de phénomènes structurels qui génèrent des atteintes aux droits : mauvaises pratiques administratives, manque de contact humain, défaut de coordination entre les organismes, lois peu protectrices, etc. Pour y remédier, les médiateurs formulent deux catégories de recommandations :

- des recommandations émises dans un dossier concret, adaptées au cas d'espèce et permettant d'éteindre un litige particulier;
- des propositions d'évolution du cadre juridique ou des pratiques administratives, susceptibles d'améliorer le fonctionnement de l'administration et donc de mettre fin à la reproduction des mêmes difficultés.

Ainsi, les médiateurs insistent sur le renforcement des droits (à l'information, à l'erreur, à un recours effectif, à l'égalité d'accès et de traitement) permettant d'améliorer les relations entre les usagers et l'administration.

Des recommandations pour un recours à l'IA dans le respect des droits des usagers

L'évolution des modes de vie et de travail induite par le numérique invite à aller au-delà de la protection de droits déjà reconnus pour promouvoir de nouveaux droits. Telle est l'ambition du rapport consacré aux droits des usagers face à l'administration algorithmique, publié en novembre 2024³.

1 — Loi du 3 janvier 1973 instituant un Médiateur de la République.
2 — https://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/2024-06/ddd_rapport-mediation_2024_20240624.pdf.

3 — Algorithmes, systèmes d'IA et services publics : quels droits pour les usagers ? Points de vigilance et recommandations | Défenseur des Droits.



Dans son constat, le rapport relève que la dématérialisation des procédures administratives a contribué à leur « algorithmatisation ». Après avoir passé en revue les divers usages du numérique (attribuer des droits, aider à la prise de décision, prédire une situation ou un risque en analysant des données), le rapport s'intéresse aux décisions prises avec l'appui de systèmes algorithmiques et d'IA, plus précisément aux **enjeux en matière d'intervention humaine, de transparence et d'expliquabilité des décisions**.

Ainsi, le Défenseur des droits insiste sur les garanties qu'il est nécessaire d'apporter aux usagers du service public concernés par des décisions administratives individuelles (DAI) entièrement automatisées : la maîtrise par l'organisme public du traitement algorithmique utilisé, l'information des personnes qu'une décision a été prise sur le fondement d'un algorithme, la possibilité de bénéficier d'une intervention humaine en cas de recours contre une décision entièrement automatisée, ou encore l'interdiction de prendre une décision entièrement automatisée sur le fondement de « données sensibles » au sens de la loi « Informatique et Libertés ».

- En accord avec les recommandations formulées par le Conseil de l'Europe dans la Convention-cadre sur l'IA, ouverte à la signature le 5 septembre 2024, le Défenseur des droits recommande de formaliser des critères pour qualifier « l'intervention humaine » et permettre d'attribuer la responsabilité de toute DAI partiellement automatisée (prise sur le fondement du résultat d'un algorithme ou d'un système d'IA). Plus généralement, le rapport préconise d'organiser le contrôle humain sur les dispositifs automatisés : du contrôle « système » (en particulier les systèmes identifiés comme « à haut risque » par le règlement IA de l'UE du 13 juin 2024) au contrôle « individuel » de la décision administrative (qui exige une montée en compétence des agents pour comprendre les algorithmes utilisés et leurs limites).
- En accord avec le règlement sur l'IA de l'UE, qui prévoit un droit d'obtenir des explications claires et pertinentes sur le rôle du système d'IA dans la procédure décisionnelle, le Défenseur des droits formule plusieurs recommandations permettant d'assurer la transparence sur les DAI automatisées, en particulier l'introduction d'une sanction en cas de défaut de publication des règles définissant les principaux traitements algorithmiques ou encore la mise en place d'un « droit à l'explication » pour toutes les DAI partiellement ou entièrement automatisées.

ANALYSE DES SAISINES SUIVIES PAR L'INSPECTION DES SERVICES EN 2024 : EXPLICITER LE CIRCUIT DE TRAITEMENT DES SAISINES EN DOUANE

En 2024, l'Inspection des services, qui est l'interlocuteur unique du Défenseur des droits, a été saisie pour trois dossiers individuels.

- **Saisine du directeur général par le chef du Pôle déontologie de la sécurité auprès de la Défenseure des droits :** les services douaniers n'étaient pas concernés par ce dossier, le plaignant les ayant confondu avec d'autres forces de l'ordre, ce qui s'explique par l'exercice conjoint des missions de contrôle migratoire et de lutte contre la fraude douanière sur les sites frontaliers portuaires et aéroportuaires. La douane a cependant répondu à une question formulée par la Défenseure des droits, concernant le respect des droits des usagers en situation de contrôle, en lui adressant une copie de la *Charte des valeurs de la douane*, élaborée en 2015, qui rappelle ses engagements à lutter contre toute forme de discrimination.
- **Saisine du chef du Pôle orientation des contrôles de la DR de Marseille par la Défenseure des droits :** dans ce dossier, relatif au contrôle et à la saisie partielle de marchandises importées par l'administration des douanes, le réclamant a obtenu une indemnisation partielle de frais de stockage de marchandises saisies.

- **Saisine du DR de Chambéry par la cheffe du Pôle discriminations et protection sociale dans l'emploi public auprès de la Défenseure des droits**, au sujet d'une demande émanant d'un agent des douanes.

Les trois dossiers – auxquels l'Inspection des services a répondu en s'appuyant sur les éléments d'enquête et d'analyse fournis par les services concernés – illustrent la diversité des formes que peuvent prendre les saisines du Défenseur des droits. Le focus méthodologique ci-dessous fait le point sur l'organisation du traitement des dossiers du Défenseur des droits en douane.



► Le traitement des saisines de la Défenseure des droits et de ses délégués à la DGDDI

Selon les termes du II de l'article 1^{er} de l'arrêté du 19 décembre 2019 modifié portant organisation de l'administration centrale de la DGDDI, l'Inspection des services est l'interlocuteur du Défenseur des droits pour la douane. À ce titre, elle répond aux saisines du Défenseur des droits, sur le fondement des éléments produits par les services et/ou bureaux douaniers concernés. *Lorsque les saisines du Défenseur des droits sont adressées directement aux services locaux, elles doivent être transmises au plus tôt à l'Inspection des services, accompagnées des éléments de réponse.*

Par ailleurs, la Défenseure des droits dispose d'un réseau de quelque 600 délégués, présents sur le territoire métropolitain et en Outre-mer, susceptibles de solliciter directement les services déconcentrés ou services à compétence nationale. *Les réponses aux saisines des délégués sont apportées directement par les services saisis, avec copie à l'Inspection des services, à des fins d'intégration et d'analyse dans le Rapport annuel «Réclamations, Médiations, Défenseur des droits» de la DGDDI.*

Cependant, l'Inspection des services peut être sollicitée pour coordonner une réponse complexe nécessitant la saisine de plusieurs bureaux métiers, pour traiter les dossiers qui présentent une sensibilité particulière ou pour accompagner le service instructeur dans la préparation de la réponse aux délégués du Défenseur des droits.





**Direction générale
des douanes et droits indirects**
11, rue des Deux Communes
93558 Montreuil Cedex

