



Inspection des services

RAPPORT ANNUEL 2017

**RÉCLAMATIONS • MÉDIATIONS
DOSSIERS DU DÉFENSEUR DES DROITS
TRAITÉS PAR LA DOUANE**



SOMMAIRE.

ÉDITO. / 3

LES RÉCLAMATIONS / 4

- L'ensemble des réclamations traitées par l'inspection des services (IS) 4
- Les réclamations traitées par le réseau des directions des douanes 6
- Les réclamations traitées par l'administration centrale 8

LE MÉDIATEUR / 11

- Focus sur la journée annuelle de la médiation de Bercy 12
- Analyse quantitative des médiations suivies par l'IS 13
- Analyse qualitative des médiations suivies par l'IS 15

LE DÉFENSEUR DES DROITS / 16

- Les interactions entre le Défenseur des droits et l'administration des douanes 16



Le rapport d'activité relatif au traitement par la douane des réclamations émanant de ses usagers fait peau neuve cette année.

Il rassemble désormais en un seul document le bilan des réponses apportées par l'administration centrale et les directions territoriales, le bilan des réponses apportées au médiateur de Bercy et celui des réponses fournies au défenseur des droits.

Les données quantitatives sont issues, pour plus d'homogénéité, du support informatique proposé, validé et déployé en 2017 pour l'enregistrement des dossiers par l'ensemble des structures territoriales. Ce fichier unique fiabilise le traitement, même si des évolutions sont apparues nécessaires suite à cette première exploitation.

Toutefois, l'attention que nous devons collectivement porter à cette activité de réponse aux plaignants doit encore évoluer. Elle est trop souvent ressentie comme une contrainte et pas suffisamment appréhendée comme un réel levier d'amélioration. Chacun peut, dans sa vie quotidienne, percevoir l'évolution de la société, notamment sous l'angle de l'acceptation des contrôles ou de la relation à l'autorité ; c'est dans ce contexte que chacun, au service de l'État, doit aussi accompagner les évolutions annoncées avec le programme de transformation Action Publique 2022, et notamment le volet consistant à « améliorer la qualité de service en développant la relation de confiance entre les usagers et l'administration ».

Dans sa lettre du 12 mars 2018, Gérald Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics, a rappelé aux ministres le rôle de l'audit interne dans l'accompagnement de cette transformation. C'est dans cet esprit qu'une mission avait été engagée en fin d'année 2017 sur le thème de la gestion des réclamations. Ses travaux ont été présentés en mars et un plan d'action a été élaboré afin de professionnaliser la relation de l'administration avec ses usagers.

La loi pour un État au service d'une société de confiance nous invite déjà, par ses avancées sur le droit à l'erreur ou l'amélioration du dialogue administration/administré, à s'engager dans ces réformes.

Enfin, c'est fort de cette vision plus panoramique que l'inspection des services intègre désormais la référente déontologie, laïcité et alertes en la personne d'Élisabeth Braun. Ce référent, indépendant, constitue un nouveau relais au service des agents des douanes. Il offre de nouvelles voies d'examen de situation et de réponse à produire à ceux qui en ont besoin. Aux côtés de la gestion des réclamations, de l'audit et de l'inspection, ce nouveau service doit nous permettre collectivement de mieux répondre aux évolutions sociétales en cours.

Patrick de Araujo

Chef de l'inspection des services

LES RÉCLAMATIONS

L'année 2017 a vu les premiers changements concernant la gestion des réclamations au sein de l'administration des douanes, destinés à la rendre encore plus performante au service de ses usagers.

L'inspection des services (IS) établit chaque année un bilan sur la base des réclamations reçues et traitées par l'administration. Le service consolide à cette fin les informations concernant le traitement des réclamations effectué par les services territoriaux et celles traitées par l'administration centrale. En 2017, un tableau de gestion unique a été proposé, évalué puis mis en service, afin d'harmoniser les informations à traiter et définir quelques critères communs d'analyse.

L'ensemble des réclamations traitées par la douane

Comme le rappelle le document de présentation des résultats annuels de la douane pour 2017, plus de 7 millions de personnes ont été contrôlées aux frontières, 9 808 contentieux relevés, liés à des marchandises dangereuses, 2 081 constatations portant sur des flux financiers clandestins réalisées et un contact permanent avec le tissu économique de notre pays établi, avec notamment les 7 168 exportateurs agréés.

Parallèlement, 897 réclamations ont été traitées par l'administration des douanes en 2017, soit au niveau territorial, soit par les bureaux de l'administration centrale.

Au regard du nombre d'actes douaniers pratiqués chaque année par les 17 000 agents, force est de constater que le nombre de réclamations est faible et fait écho au taux élevé de satisfaction des usagers (88 % pour 2017).

La qualité des plaignants

(Cf. graphique 1 - p. 5)

Dans ses différentes missions économique, fiscale ou de protection des biens et des personnes, ce sont les particuliers qui se tournent le plus souvent vers l'administration pour lui demander des explications. Les contacts et les échanges plus longs et réguliers de la douane avec les professionnels expliquent cet écart.

L'origine géographique des réclamations

Avec 21 % des dossiers, les directions interrégionales (DI) de Roissy et de Provence-Alpes-Côte-d'Azur Corse sont les plus grandes contributrices.

L'administration centrale représente 11 %, devant la DI d'Auvergne Rhône-Alpes avec 9 %.

Le secteur d'activité concerné

(Cf. graphique 2 - p. 5)

Les réclamations concernant la branche de la surveillance, correspondant aux douaniers en arme et en uniforme, sont majoritaires par rapport à celles liées à la branche des opérations commerciales (dédouanement).

Les motifs et la nature des réclamations

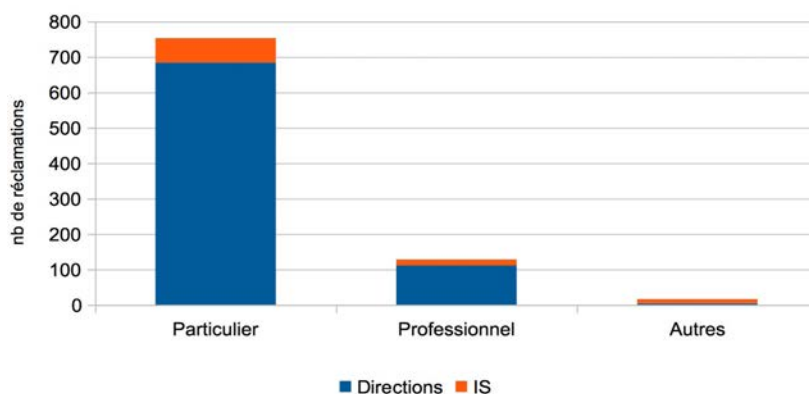
(Cf. graphiques 3 et 4 - p. 5 et 6)

Sur la base des motifs proposés dans les outils d'enregistrement des réclamations, l'on voit nettement se détacher un bloc de réclamations liées aux modalités de taxation et d'application de la réglementation sur les marchandises déclarées, devant les récriminations cumulées liées au déroulement ou aux conséquences d'un contrôle physique.

Ces diagrammes révèlent la complexité des règles et la difficulté à informer l'utilisateur de ses droits et obligations. Par exemple, le réflexe de consulter le site Internet de la douane pour identifier les informations nécessaires avant de se rendre à l'étranger est loin d'être acquis par les voyageurs.

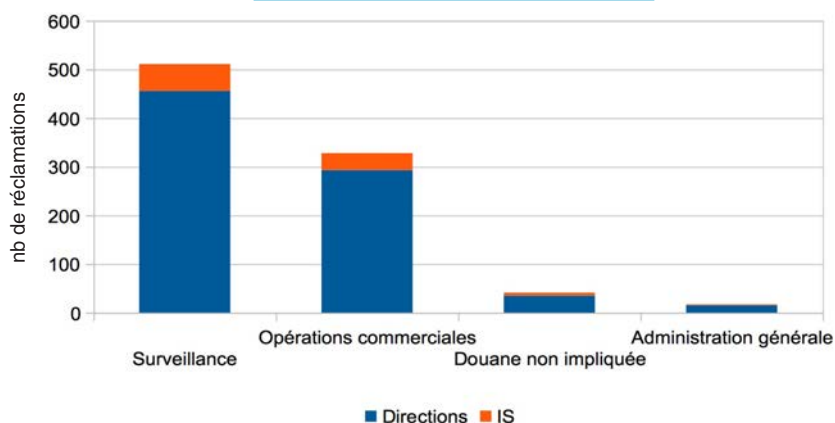
De ce fait, les contestations d'infraction représentent une part importante des réclamations, les agents en contrôle ne pouvant parfois consacrer qu'un temps limité à chaque usager.

Qualité des plaignants



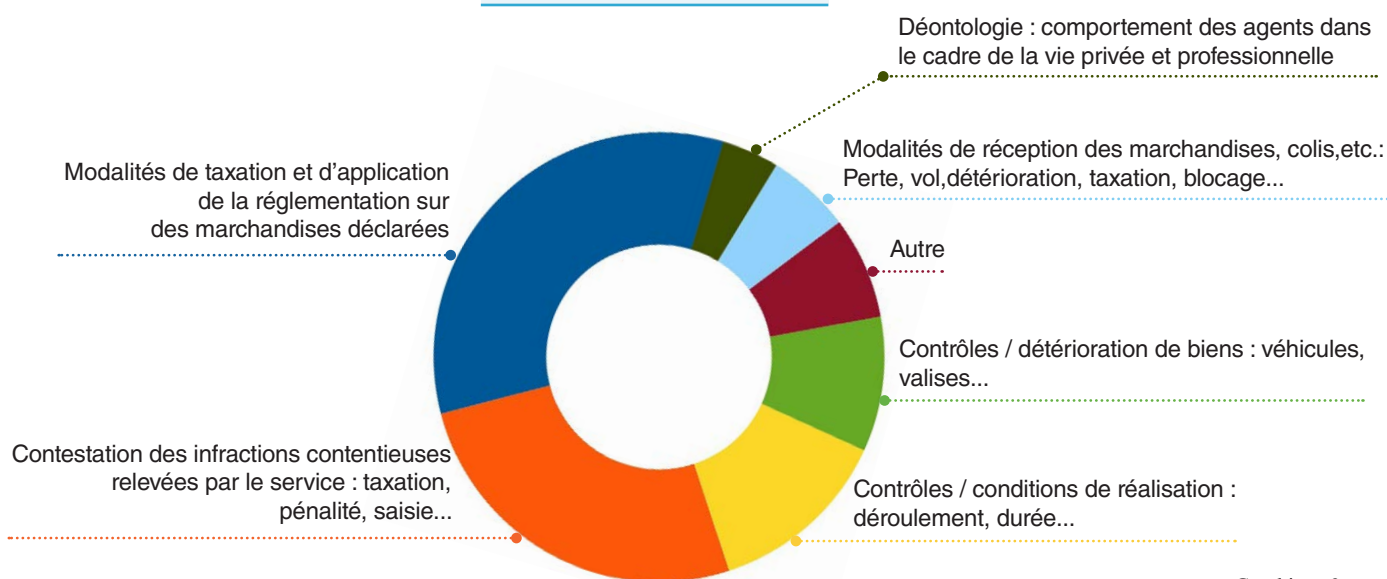
Graphique 1

Secteurs d'activité concernés



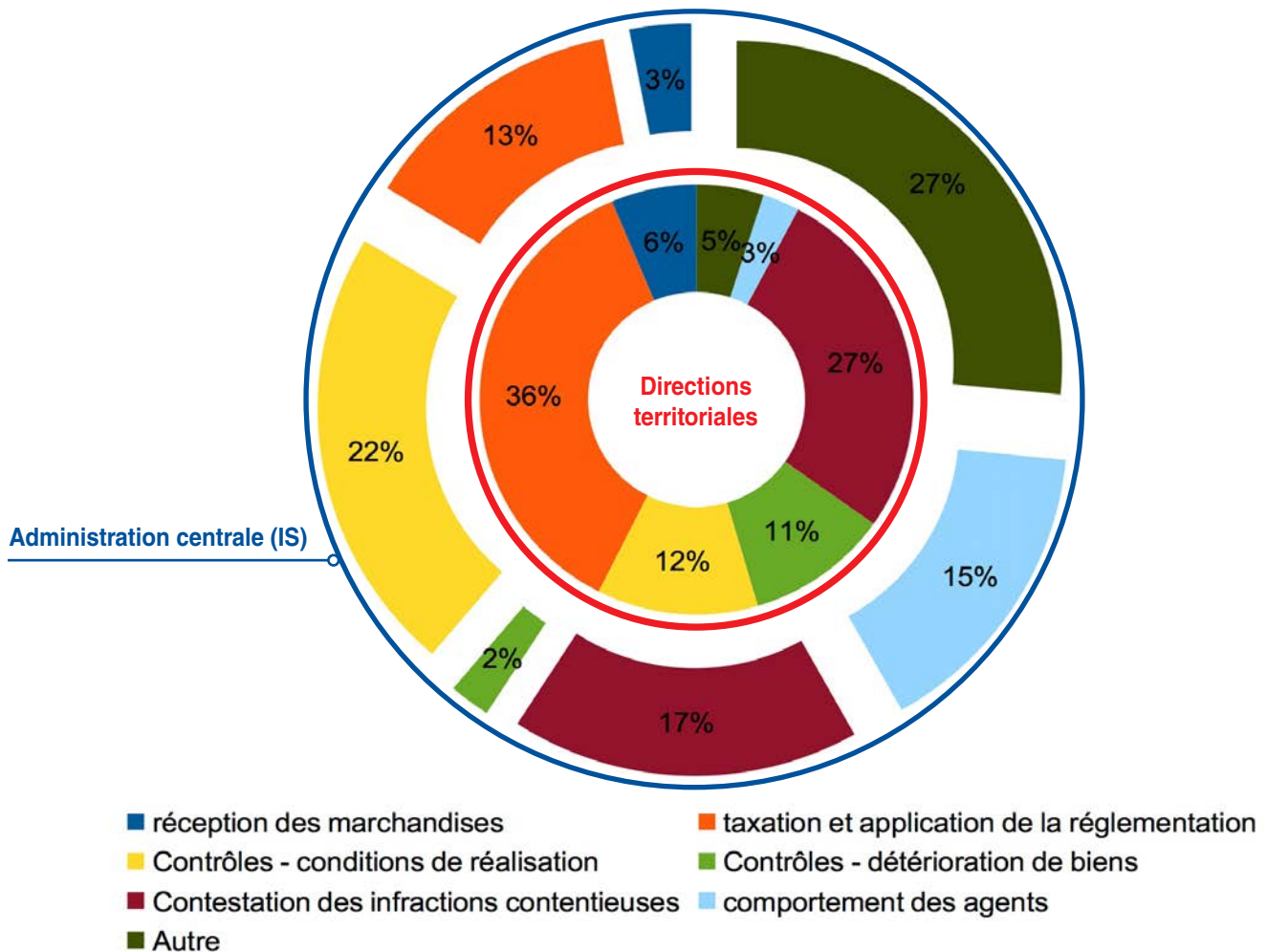
Graphique 2

Motifs des réclamations



Graphique 3

La nature différente des réclamations traitées par l'administration centrale (IS) et les directions territoriales



Graphique 4

Les réclamations traitées par le réseau des directions des douanes

Pour ce bilan 2017 la mesure de l'activité liée aux réclamations s'est opérée à l'aide de tableaux mis en place en cours d'année. Le résultat présenté ci-dessous correspond aux réponses fournies par l'ensemble des services sollicités, au besoin retraités avec eux pour la qualification exacte des données de certaines rubriques.

Au total ,799 réclamations ont été traitées par les services territoriaux pour l'année 2017.

L'origine géographique des réclamations

(Cf. graphique 5 - p. 7)

17 directions ont contribué avec, dans le trio de tête en termes de volumétrie, la DI de Roissy (24 % des dossiers), la DI de PACA Corse (23 %) et la DI Auvergne Rhône-Alpes (11 %). Le diagramme présente en troisième position l'activité ultramarine : globalisée, elle représente 15 % des réclamations.

La qualité des plaignants

(Cf. graphique 6, ci-contre)

86 % des plaignants sont des particuliers et 14 % des professionnels.

47 % sont des plaignants de nationalité française, toutefois 29 % des nationalités ne sont pas renseignées. Rapportée à la population connue, 66 % correspondent en fait aux plaignants français, alors que 12 % sont des ressortissants de l'Union Européenne.

Le moyen de transmission

83 % des sollicitations émanent directement du réclamant, 6 % parviennent au service *via* d'autres DR ou l'administration centrale. Les sollicitations par l'intermédiaire de tiers sont du même ordre, soit 6 % (Paris-Aéroports, autres ministères etc.). Il est intéressant de noter que 4 % proviennent des registres des réclamations. Le canal du médiateur des MEF n'arrive qu'avant dernier, avec 0,4 % des sollicitations, et celui de l'inspection des services dernier avec 0,3 %.

Les secteurs d'activité concernés

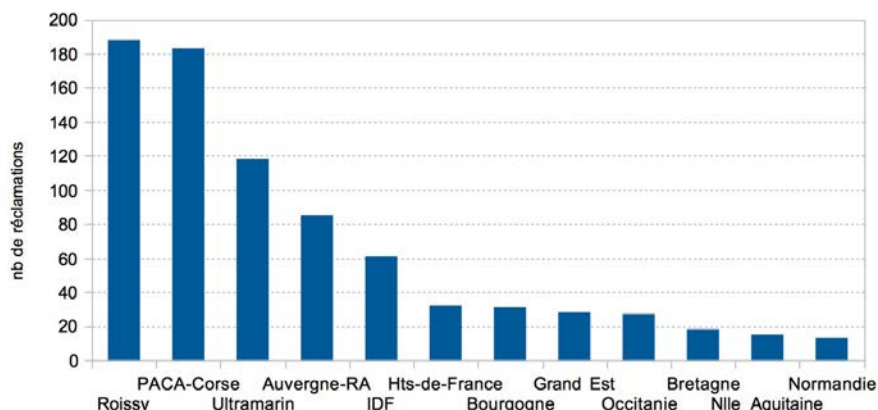
(Cf. graphique 7, ci-contre)

Les réclamations concernent pour 57 % les activités des services de la surveillance et pour 37 % celles des services des opérations commerciales, l'administration générale n'étant concernée que dans 2 % des cas. Ces proportions sont quasiment identiques à celles des réclamations centralisées par l'inspection des services. 4 % des réclamations ne concernent pas la douane.

La nature des réclamations

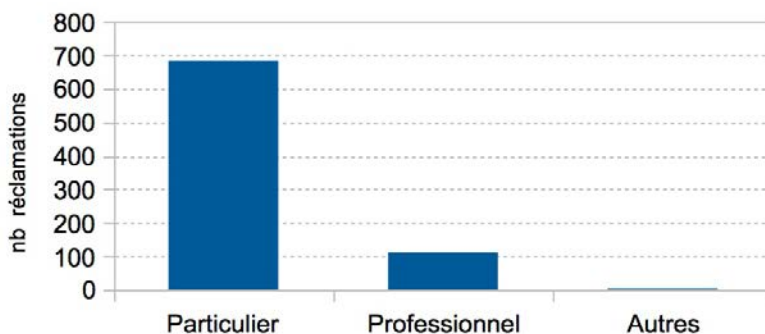
Le thème dominant des réclamations territoriales diffère en revanche fortement de celui identifié par l'inspection des services dans les dossiers traités au niveau de l'administration centrale. Ainsi la première cause de réclamation a trait aux modalités de taxation avec 36 %, suivie à 27 % par la contestation des infractions et à 23 % par les conditions de contrôle. Loin derrière arrivent avec 6 % les modalités de réception de marchandises et enfin 5 % relèvent d'autres thèmes (divers).

Origine géographique des réclamations



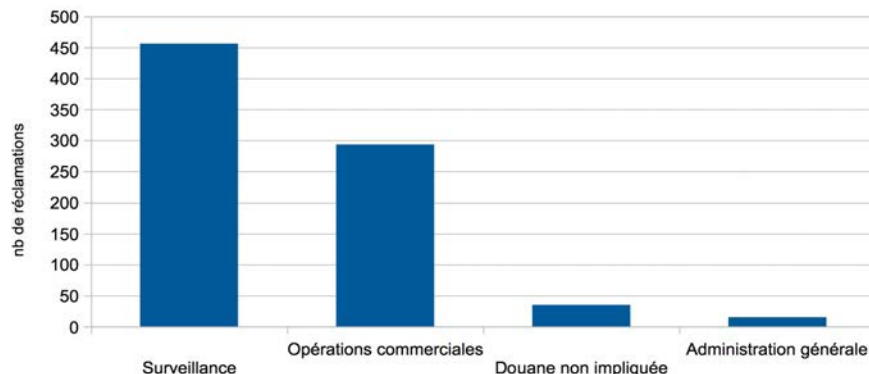
Graphique 5

Qualité des plaignants



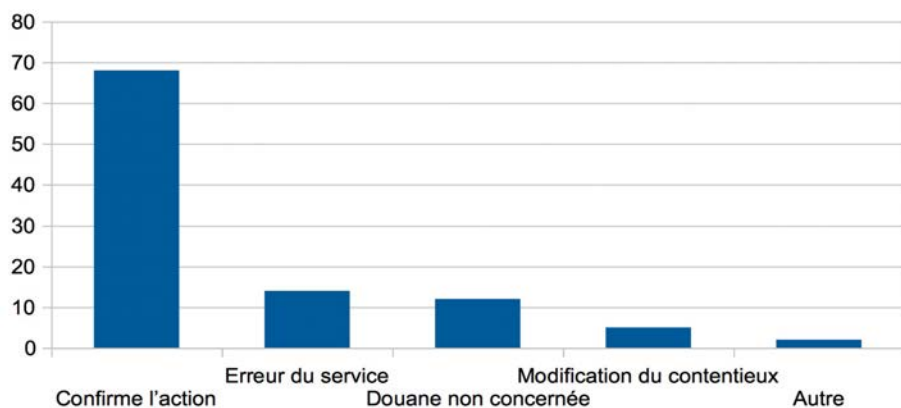
Graphique 6

Secteurs d'activité concernés



Graphique 7

Suites données aux réclamations



Graphique 8

Les suites données aux réclamations

(Cf. graphique 8, ci-dessus)

Le bien-fondé de l'action du service est confirmé directement dans 68 % des cas. Pour 18 % une action corrective est engagée (reconnaissance d'erreur, passer outre ou annulation de contentieux, remboursement total ou partiel etc.). Dans 12 % des cas, les services douaniers ne sont pas concernés et dans 2 %, l'affaire est sans suite ou inclassable.

La durée de traitement des dossiers

78 % des dossiers sont traités en 2 mois maximum. Au bout de 5 mois, le taux atteint 92 % et 100 % à 11 mois.

Les réclamations traitées par l'administration centrale

L'inspection des services a reçu et coordonné la gestion de 98 dossiers de réclamations sur l'année 2017, soit une progression de 36 dossiers par rapport à l'an dernier. Cette progression n'est pas caractéristique d'un changement profond mais plutôt d'une meilleure exhaustivité due, notamment, à la prise en charge des dénonciations.

Les saisines multiples apparaissent néanmoins de manière plus marquée que les années précédentes. Il n'est plus rare désormais de retrouver au niveau national un plaignant local usant parfois de différents canaux de saisine (élu, ministre, Président de la République), puis de l'accompagner sur les dossiers du médiateur et du défenseur des droits.

Il est important de noter, tout d'abord, l'écrasante part de dossiers qui confirment le bien-fondé de l'action du service. La question qui se pose souvent autour de la réclamation n'est donc pas celle des faits, mais celle de la perception du contrôle par l'usager.

Aussi les dossiers de réclamations constituent-ils en interne un outil managérial intéressant pour les encadrants auprès de leurs équipes.

Force est de constater que l'insatisfaction ne se caractérise pas nécessairement par le niveau de la sanction ou par la situation, la psychologie de l'individu est souvent, en dehors des cas d'erreur ou d'approximation manifestes du service, le point clef d'une réponse réussie. De fait, des situations banales de palpation se sont trouvées aller jusqu'au défenseur des droits et cinq paquets de cigarettes espagnoles saisis dans un colis postal ont conduit l'administration à devoir déployer des semaines de travail pour tenter d'apaiser et de faire comprendre la législation à un plaignant.

Notre droit, souvent complexe et peu intuitif, doit être abordé de manière non technique dans les réponses formulées aux plaignants particuliers, les termes juridiques sont à reformuler en langage courant, même si cela doit se faire au prix d'une réponse moins satisfaisante aux yeux des spécialistes.

Inutile donc de faire référence pour un particulier aux articles 138 et 141 du règlement délégué (UE) 2015/2446 ou à la circulaire du 13 février 2015, section 3 – chap 3.II.A point 38 et pas plus aux articles 350 et 392 du code des douanes. Expliquer simplement que pour exporter un produit en détaxe, il faut prouver sa résidence hors de l'UE, que la déclaration des marchandises est obligatoire au-delà du seuil de franchise de 430 euros ou que le transporteur est responsable de la marchandise qui lui est confiée peut l'abandonner pour éviter d'en porter la responsabilité en cas d'infraction à la législation, peut parfois suffire.

L'examen approfondi de ces différents dossiers conduit par les agents des bureaux de l'administration centrale ont également permis cette année de rétablir dans leurs droits quelques citoyens. Ainsi, un particulier a pu bénéficier de l'annulation d'une vente aux enchères d'un véhicule qui s'est avéré avoir été volé, certains ont pu récupérer leurs bijoux après en avoir apporté la preuve de propriété, et d'autres ont évité une double taxation de TVA à l'export.

Les réclamations sont au croisement de toutes les situations auxquelles sont confrontés les services. Ainsi les demandes de remise gracieuse régulières, y compris de la part de personnes très défavorablement connues des services douaniers, côtoient la détresse des entreprises pénalisées par leur transitaire défaillant ou l'incompréhension des particuliers face à la rigueur des textes.

Face à un plaignant parfois de bonne foi, parfois de mauvaise foi, il s'agit pour l'administration de traiter avec équité et dans l'esprit de la loi l'ensemble des situations rencontrées.

Ainsi, un bordereau de vente en détaxe peut avoir été annulé mais si le plaignant a bien acquitté la TVA dans son pays, faut-il le pénaliser ? Confisquer une marchandise illégale est normal mais faut-il garder les contenants au point de générer insatisfaction et réclamations en série ? La relation humaine est un facteur essentiel lors du contrôle et lorsque l'on met en regard le nombre d'actes et le flux de réclamations, le professionnalisme des agents est avéré. En revanche, même faible, la proportion d'insatisfaits reste une charge lourde et délicate à gérer. Heureusement, le plaignant peut parfois aider l'administration, à l'image de ce couple écrivant au ministre pour maltraitance, en dénonçant l'effroi des personnes qui ont visionné la vidéo de surveillance... d'une caméra qui n'existait tout simplement pas !

Enfin, une partie des demandes, comme chaque année, ne concerne pas la douane mais la police aux frontières ou les transporteurs. Les dénonciations anonymes ou non sont nombreuses et variées, portant à la fois sur les abus professionnels (manquement aux obligations déclaratives, travail dissimulé, fraude à la TVA et autres taxes, trafics) et personnel (racisme, comportement). Chaque dossier est pris en compte et traité. Il convient toutefois de noter que l'auteur d'une dénonciation calomnieuse peut être passible de sanctions.

Le canal de transmission

78 % des réclamations arrivent directement à la direction générale.

12 % arrivent par le bureau des cabinets : elles sont en provenance, soit du ministère, soit du cabinet du Président de la République.

Enfin, 10 % proviennent d'autres sources (autres ministères et administrations).

La qualité des plaignants

(Cf. graphique 9, ci-dessous)

Ils sont pour 70 %¹ des particuliers, 17 % des professionnels et 10 % sont des dénonciateurs anonymes. Loin derrière, les agents des douanes et les associations représentent chacun 1 %.

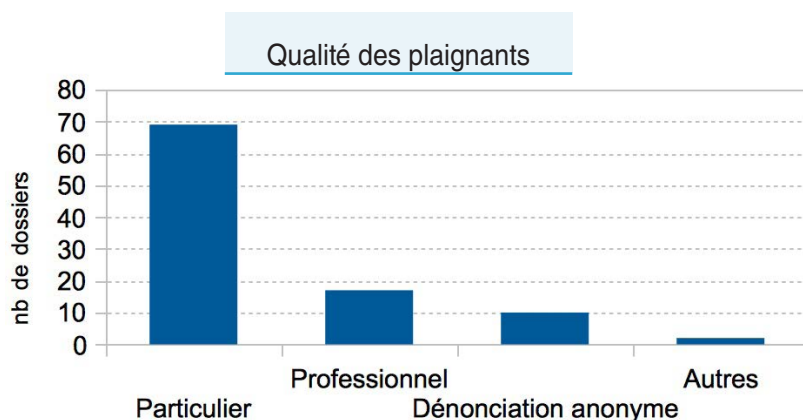
73 % des plaignants sont français, 15 % restent indéterminés (en raison notamment des dénonciations anonymes qui signalent un trafic et sont enregistrées puis transférées aux services de la direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED) ou aux tiers compétents), 6 % sont originaires des pays membres de l'Union Européenne à part égale avec le reste du monde.

Les secteurs d'activité concernés

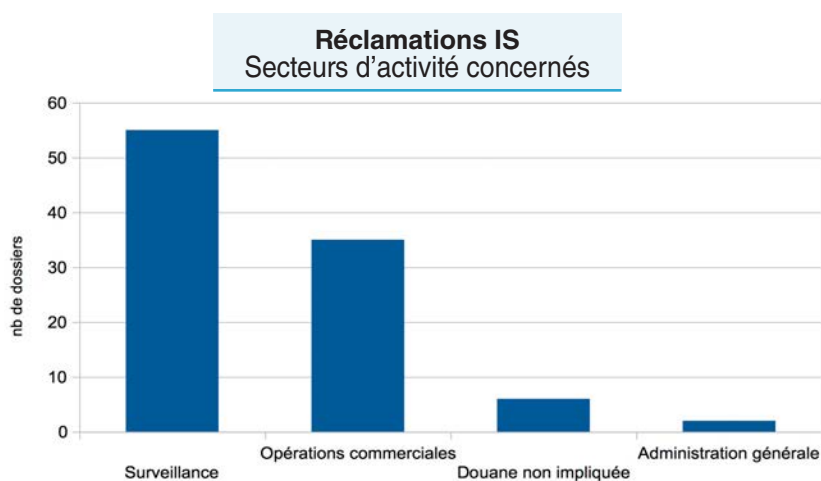
(Cf. graphique 10, ci-dessous)

Les réclamations concernent pour 56 % les services de la surveillance et pour 36 % ceux des opérations commerciales, l'administration générale n'étant concernée que dans 2 % des cas. Il convient de noter que 6 % des réclamations ne concernent pas la douane (mais la police aux frontières ou les transporteurs essentiellement).

¹ Pourcentages arrondis à l'unité, le total peut différer de 100 %.



Graphique 9



Graphique 10

La nature des réclamations

La première cause de réclamation concerne les modalités de contrôle (25 %), vient ensuite la dénonciation de trafic (20 %), puis la contestation des infractions (17 %)². Le domaine de la déontologie représente 15 % des réclamations (11 % dans le cadre professionnel et 4 % dans le cadre privé). Les modalités de taxation arrivent juste après, avec 13 % et enfin les modalités de réception de marchandises et les motifs divers.

Les suites données aux réclamations

Le bien-fondé de l'action du service est confirmé directement dans 46 % des cas, alors que dans 9 % une action corrective est engagée (reconnaissance d'erreur, passer outre ou annulation de contentieux, remboursement total ou partiel, etc.). Pour le reste des flux, 18 % des réclamations sont transmises à des tiers ou à la DNRED³ et autant ne concernent pas *in fine* les services douaniers. Les 9 % restants correspondent aux situations diverses sans suite (défection du plaignant ne complétant pas son dossier, judiciarisation de la procédure, saisine d'une autre instance, etc.).

La sollicitation des directions métier

(Cf. graphique 11, ci-dessous)

L'inspection des services a sollicité à 56 reprises les directions métier pour élaborer les réponses.

■ La direction juridique et lutte contre la fraude est la plus sollicitée avec 45 % des demandes, suivi à

égalité par ■ la direction des ressources humaines et ■ la direction fiscalité pour 18 % des demandes. Viennent ensuite ■ les directions finances et achats avec 12 %, et ■ commerce international avec 7 %.

28 directions territoriales ont été sollicitées à 59 reprises par l'inspection des services pour élaborer les réponses. Le trio de tête des plus impactées par les réclamations traitées par le service sont Roissy-Voyageurs (22 %), suivi de Roissy-Fret et Paris-Ouest (7 % chacune).

La durée de traitement des dossiers

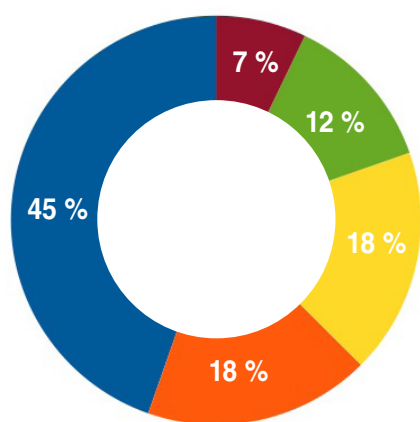
(Cf. graphique 12, ci-dessous)

71 % des dossiers sont traités en 2 mois maximum, 92 % au bout de 5 mois et 99 % à 11 mois.

² Cette classification inclut les 6 % de cas pour lesquels la douane n'est pas concernée, la taxation pouvant relever des services postaux ou des contrôles de la PAF, par exemple.

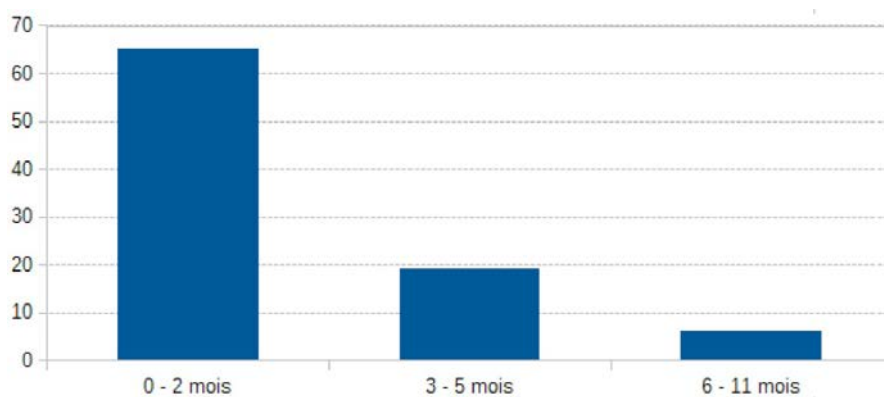
³ Direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED).

Sollicitation des directions métier



Graphique 11

Durée de traitement des dossiers



Graphique 12

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.

Au cours de l'année 2017, prenant le relais du bureau de l'information et de la communication, l'inspection des services est devenue le correspondant du médiateur de Bercy.

Cette évolution permet d'avoir, via l'IS, une vision plus complète des échanges entre l'administration douanière et les particuliers ou les entreprises en relation avec elle.

Les échanges se font par l'application nommée TANDEM, toutefois des rencontres régulières sont organisées avec le médiateur et ses équipes afin d'être le plus efficient possible sur le traitement des dossiers. Ce ne sont par nature que des dossiers en seconde instance, le plaignant ayant jugé insatisfaisante la réponse initiale de l'administration à sa réclamation.

S'il convient de remarquer que la DGDDI ne représente qu'une toute petite partie des dossiers traités par le médiateur de Bercy, il faut surtout noter le sens de la démarche de médiation et le rôle spécifique du médiateur.

Le médiateur n'est ni juge, ni arbitre, ni conciliateur. Il agit comme intervenant neutre, impartial et

indépendant, afin d'aider les parties à trouver une solution mutuellement acceptable à leur différend. Il ne dispose pas de pouvoir spécifique d'enquête ou de contrainte. Le médiateur facilite la négociation mais ne propose pas les solutions, qui doivent émerger des parties elles-mêmes.

Le sens de la réponse que lui adresse l'administration n'est alors plus seulement de nature réglementaire ou juridique, mais qualitative, reflétant l'étude de la situation du plaignant. L'objectif, dans la mesure du possible, est de trouver une issue au désaccord sans avoir à demander aux tribunaux de trancher le litige.

L'équité de traitement reste toutefois de mise et la démarche ne consiste pas à produire de la jurisprudence ou du rescrit douanier. Même si la médiation est confidentielle, les réponses qui sont apportées au médiateur par l'administration afin qu'il élabore sa réponse au plaignant, peuvent dans certaines circonstances être communiquées.

À Bercy, l'activité de médiation regroupe également, pour les professionnels, un médiateur des entreprises et un médiateur du crédit, qui sont spécifiques à leur champ de compétence. De même, il existe une médiation de la consommation à destination des particuliers.

L'action du médiateur est appelée à se développer au regard des évolutions demandées dans le cadre de la loi pour un État au service d'une société de confiance (ESSOC) dont l'article 1 précise : « *Le droit à l'erreur, dans cette perspective, est le symbole d'une action administrative liée au dynamisme de la société : faisant de ses contrôles un auxiliaire au service des politiques publiques plus qu'un instrument de sanction, s'engageant sur la fiabilité de ses conseils, sécurisant l'action de chacun, préférant la médiation et la transaction. Il s'agit désormais que les citoyens soient au cœur du droit.* »



La journée annuelle de la médiation organisée par Christophe Baulinet, médiateur de Bercy, s'est tenue le mardi 20 mars 2018.

Focus sur la journée annuelle de la médiation de Bercy

Lors de son intervention d'ouverture le secrétaire d'État, Olivier Dussopt, a évoqué notamment, d'une part, le nouveau champ de la médiation relatif au projet de loi ESSOC et la notion de droit à l'erreur et, d'autre part, la position du gouvernement opposé à la transformation de la médiation en une instance d'arbitrage.

Christophe Baulinet a ensuite présenté les résultats globaux de la médiation faisant apparaître, notamment, que sur 6 176 sollicitations seulement 28 % étaient recevables, 7 % abandonnées et 65 % redirigées vers les directions (ce qui pour la douane correspond à 50 % des flux). Ce nombre élevé est lié aux multiples saisines correspondant aux oppositions à tiers détenteurs de la DGFiP.

Ses dossiers concernent à 98 % des particuliers (contre 70 % sur le périmètre douane) ; 5 % d'origine hors métropole (15 % pour la douane) ; traités à 87 % en moins de 3 mois (83 % pour la douane). Le petit délai supplémentaire observé pour la DGDDI correspond à son besoin, d'une part, de bien identifier la spécificité de réponse qu'implique un dossier de médiation par rapport à une « simple » réclamation et, d'autre part, de bien coordonner des bureaux ayant parfois des points de vue divergents.

Le médiateur a ensuite présenté les recommandations de son rapport annuel. Cette année, le rapport met l'accent sur l'amélioration de l'information délivrée aux usagers, afin de les éclairer dans leurs démarches avec les administrations. Il comprend cinq recommandations destinées à la DGFiP, à l'exception de la dernière qui s'adresse également à la DGDDI et qui concerne l'inscription des privilèges en cas de contestation des taxes et pénalités. Sur ce point, la seconde proposition de traitement formulée, à savoir l'inscription marginale de la contestation au RCS par le comptable public, correspond à la doctrine douanière actuelle.

Le médiateur annonce également l'évolution à venir de son formulaire de saisine par Internet. Toutefois, en raison de l'organisation des services de l'État avec un point de contact unique pour l'administré, toute saisine irrecevable continuera à être transmise au point de contact identifié (l'inspection des services pour la DGDDI) qui fera parvenir la réclamation directement au service concerné. Ce flux de transmission pouvant progresser, cela nécessitera d'apporter quelques modifications au support interne de traitement des réclamations de la douane afin de ne pas comptabiliser deux fois ces dossiers.

Analyse quantitative des médiations suivies par l'IS

La qualité des plaignants

(Cf. graphique 13, ci-contre)

50 dossiers ont été reçus à l'inspection des services en 2017 en provenance des services du médiateur. 35 de particuliers (70 %) et 14 de professionnels, plus un agent des douanes (ce dernier est non recevable car le médiateur ne traite que des litiges concernant les usagers, à l'exclusion du personnel).

Les suites données aux dossiers

Sur l'ensemble des 50 dossiers, 24 ont été abandonnés ou transférés directement pour traitement sous forme de réclamation aux services territoriaux concernés. Ce taux de 48 % peut sembler élevé mais il est à rapprocher des statistiques globales du médiateur qui indique un taux de 65 % de dossiers non recevables transférés aux directions.

Les demandes « abandonnées » concernent soit des abandons de la part du plaignant (qui est invité à compléter un dossier par exemple), soit des abandons car le service concerné n'est pas la douane (souvent un transporteur), soit car le litige est résolu par le service douanier saisi en première instance pendant la phase de médiation (ce qui arrive lors d'une saisine trop rapide du médiateur, le plaignant considérant que l'administration ne lui a pas répondu alors qu'elle est en train de réaliser une analyse technique un peu longue et complexe de sa situation).

La durée de traitement des dossiers

(Cf. graphique 14, ci-contre)

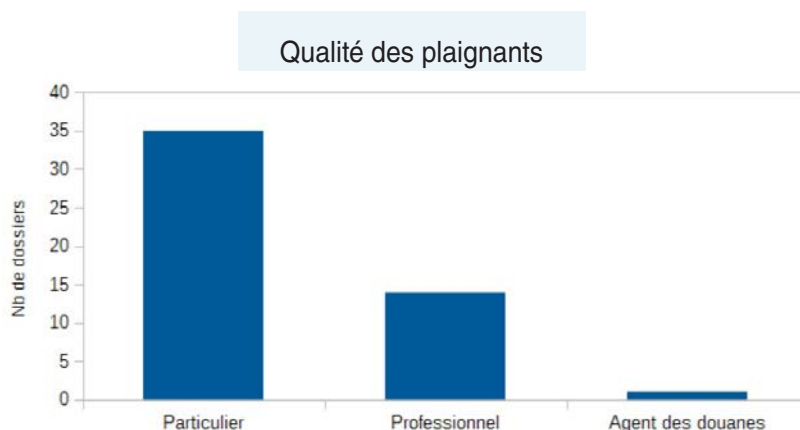
Le traitement des dossiers du médiateur s'effectue dans 82 % des cas en moins de trois mois.

48 % sont inférieurs à un mois. Ce bon score s'explique en partie par un traitement rapide des dossiers non recevables, les dossiers abandonnés nécessitant une durée de traitement parfois supérieure avant que le médiateur ne les décrète non recevables.

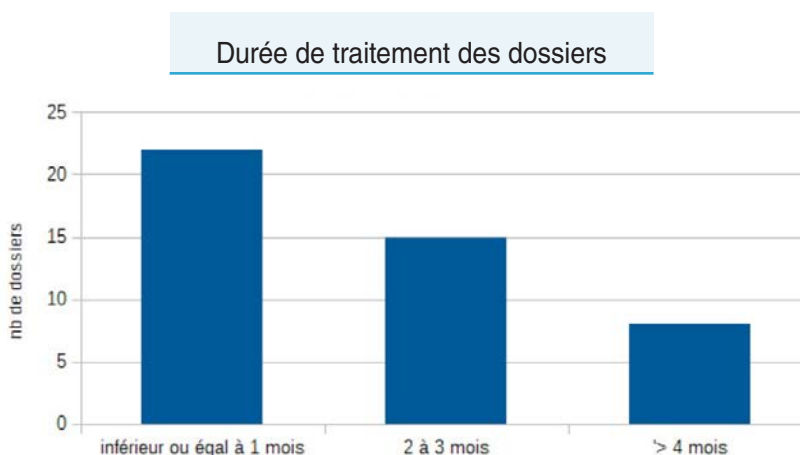
Les secteurs d'activité concernés

(Cf. graphique 15, ci-contre)

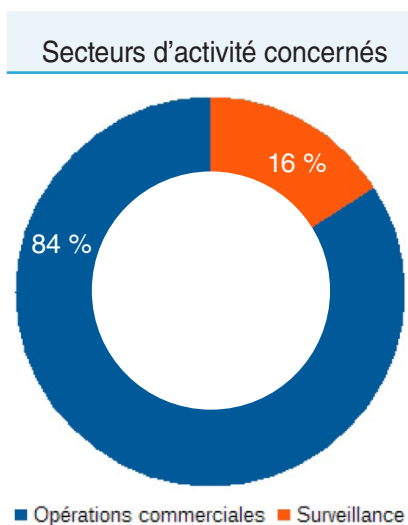
Les dossiers concernent à 84 % le domaine opérations commerciales. Ce résultat est logique au regard de l'activité de surveillance dont la nature des réclamations permet plus facilement de statuer définitivement sur la situation.



Graphique 13



Graphique 14



Graphique 15

La sollicitation des directions métier

(Cf. graphique 16, ci-dessous)

Cette typologie de médiation fait que la direction en charge de la fiscalité est la plus sollicitée avec la moitié des consultations, suivie par la direction en charge des sujets économiques, puis par celle en charge de la lutte contre la fraude.

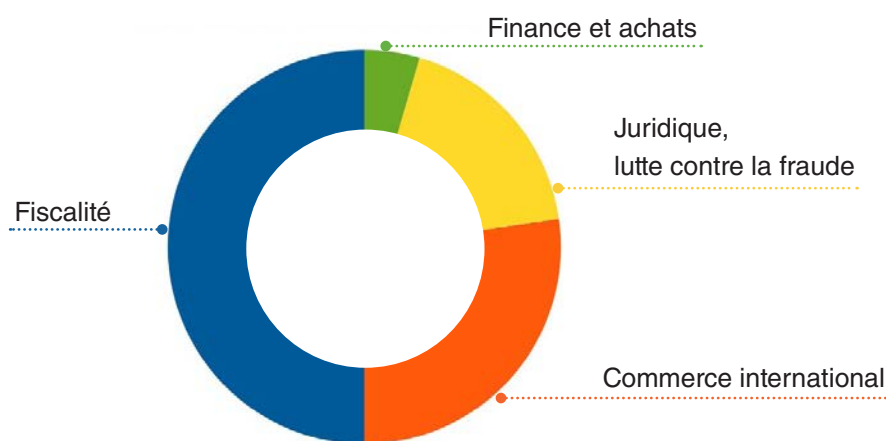
L'origine géographique des réclamations

(Cf. graphique 17, ci-dessous)

Les services territoriaux les plus sollicités par l'inspection des services afin de répondre aux dossiers du médiateur (y compris les transferts

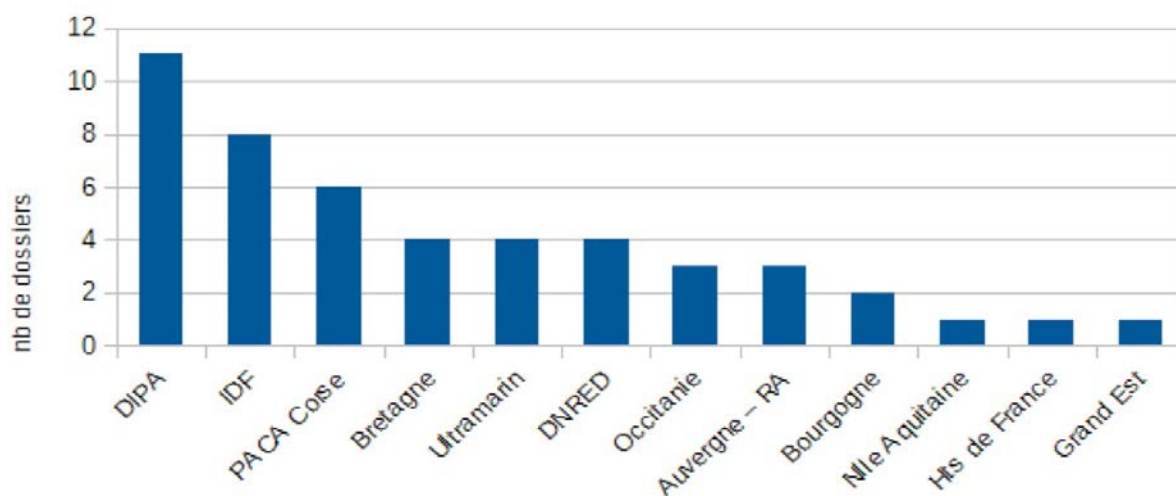
de réclamations) sont la direction régionale (DR) de Roissy-Fret, suivie à égalité de Roissy-Voyageurs, la DNRED, la DR de Paris-Ouest et la DR de Marseille. Le graphique 17 ci-dessous présente un cumul par direction interrégionale en anticipant la création de la direction interrégionale (DI) des douanes de Paris-Aéroports (DIPA) et en globalisant la DI et les DR ultramarines, ce qui permet de présenter un palmarès différent.

Sollicitation des directions métier



Graphique 16

Origine géographique des réclamations



Graphique 17

Analyse qualitative des médiations suivies par l'IS

Les médiations concernant les requérants insatisfaits de la réponse fournie lors de leur première démarche auprès de l'administration, ces dossiers sont, par nature, plus délicats et il n'est pas rare à ce stade de constater de la part du réclamant de multiples saisines.

La coordination est alors essentielle lors du traitement de ces dossiers.

Le contrôle physique de particuliers

Un dossier lié au ressenti d'un usager lors d'une palpation au cours d'un contrôle a été particulièrement prenant en 2017. Il a ainsi été traité sous forme de réclamation, puis de médiation et enfin auprès du défenseur des droits.

Dans ce type de dossier, il apparaît, non seulement que le service n'est généralement pas en cause, mais également qu'une première réponse, même bien formulée, ne suffit pas à faire comprendre la situation. En revanche, des dossiers OP/CO qui reviennent peuvent révéler de la mauvaise foi, comme des sur- ou des sous-qualités de traitement des dossiers.

La confiscation/taxation de produits transportés par La Poste ou un opérateur Colis

Différents cas de figure rencontrés en 2017 montrent, entre autres :

- les faibles connaissances des particuliers quant aux modalités de taxation, notamment au regard du souhait de maximiser la valeur déclarée pour les assurances, sans connaître, ni anticiper, les conséquences en matière de taxation. Un véritable sentiment d'injustice peut se développer dans ce type de situation, notamment lorsque le particulier transfère entre pays des biens lui appartenant. Les « ratés » déclaratifs sont également très difficiles à accepter, comme un oubli ou un complément fait dans le cadre d'un changement de résidence ;
- l'incompréhension et l'amalgame faits à la réception des factures distinguant les droits de douane, de TVA, de prestation du transporteur ;
- l'absence de prise en compte de la réglementation en matière d'envois postaux de tabacs pouvant entraîner l'engagement de la responsabilité du transporteur.

Les droits parfois méconnus ou mal acceptés :

- les réclamations concernant le droit annuel de francisation des navires (DAFN) tiennent une place importante en 2017. On les retrouve dans les réclamations et parfois dans les saisines du médiateur. Dans ce type de dossier, la médiation a pour vertu d'exiger du plaignant une plus forte implication dans la constitution de son dossier. Un particulier a ainsi pu produire des éléments probants liés à la puissance de son moteur qu'il n'avait pas fournis lors de l'examen de sa réclamation ;
- les bordereaux de vente à l'exportation : sujet sensible car sur le volume d'activité il y a nécessairement des cas particuliers qui ressortent de situations – de bonne foi ou non – toujours difficiles à déterminer qui font que l'annulation d'un bordereau est chaque année un sujet de réclamations. La sensibilisation locale sur la manière de répondre est importante.

Les demandes atypiques :

- un particulier souhaitait créer une entreprise de recyclage de produits textiles contrefaits, l'idée lui paraissait si bonne qu'il est allé jusqu'au médiateur pour avoir gain de cause auprès de l'administration ;
- d'autres font appel au médiateur alors même que l'administration des douanes n'est pas concernée comme cela leur a déjà été indiqué en réponse à leur réclamation. Il s'agit souvent de litiges postaux mais le passage en frontière peut également être concerné ;
- une exportation de véhicule de collection hors UE a été une affaire particulièrement suivie en 2017 au même titre que des affaires sur les parts de redevance de débit de tabac ou leurs ayants-droits.

Dans de tels dossiers, seule une expertise conjointe de bureaux d'administration centrale permet de statuer sur la situation et de valider une solution. La nature des réponses adressées par l'administration au médiateur diffère de celle des réponses aux particuliers par son caractère technique et exhaustif. Leur particularité consiste également à proposer, ou non, une modification de la première analyse effectuée par l'administration.

LE DÉFENSEUR DES DROITS

Le Défenseur des droits est né de la réunion de quatre institutions : le Médiateur de la République, 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). C'est une institution indépendante de l'État créée en 2011.

Dans le panorama des intervenants 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 avec 250 collaborateurs au siège et 475 délégués dans les 836 points d'accueil sur le territoire, lui permettant de traiter plus de 140 000 demandes d'intervention ou de conseil, dont 93 371 dossiers de réclamations.

Ses cinq grands domaines de compétence sont :

- 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.

Il dispose pour cela de larges prérogatives. Ainsi, si toute personne physique ou morale peut le saisir directement, 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.

Il peut faire toute recommandation, et si cette dernière n'a pas été suivie d'effet, il peut enjoindre 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.

Les interactions entre le Défenseur des droits et l'administration des douanes

Le régime de protection des lanceurs d'alerte

Depuis la loi du 9 décembre 2016 qui crée un régime général de protection des lanceurs d'alerte, le Défenseur des droits est chargé d'orienter et protéger ces derniers.

Conformément à l'obligation légale au 1^{er} janvier pour les administrations de l'État (entre autres) de mettre en place un dispositif interne de signalement, la DGDDI vient de nommer le référent déontologie, laïcité et alerte au sein de l'inspection des services, en la personne d'Élisabeth Braun, administratrice supérieure des douanes.

Le Défenseur des droits a déjà publié un guide à finalité pédagogique sur le sujet, en même temps qu'il entreprend un recensement des procédures mises en place au sein des organismes privés et

publics soumis au décret du 19 avril 2017 relatif aux procédures de recueil des lanceurs d'alerte auprès de l'Administration d'État.

Le domaine de la lutte contre le terrorisme

Le Défenseur des droits a été très critique en 2017 concernant les dispositions de la loi du 30 octobre renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme.

Il a également été très critique contre la loi du 28 février 2017 relative à la sécurité publique en adressant deux avis au Parlement pour émettre des réserves sur l'instauration d'un cadre de l'usage des armes commun aux policiers, gendarmes, douaniers et militaires, sur l'élargissement de la possibilité de recourir à l'anonymat dans les procédures pénales pour protéger l'identité des policiers, gendarmes et des agents des douanes.

Le Défenseur des droits est également intervenu en 2017 auprès de la cour européenne des droits de l'homme en lui soumettant une série d'observations portant sur les insuffisances de la loi française de 2015 sur le renseignement, critiquant des insuffisances, selon lui, sur les mécanismes d'autorisation et de contrôle des mesures de surveillance.

L'étude de dossiers de réclamation contre l'administration des douanes

En 2017, l'IS dénombre 6 dossiers du Défenseur des droits arrivés à l'administration centrale et 3 autres issus des remontées effectuées par le réseau.

Les 9 sollicitations émanent de 5 particuliers, 3 agents des douanes et 1 professionnel. 8 des 9 plaignants sont français, le dernier est suisse.

Les trois grandes thématiques relevées en 2017 concernent le déroulement des contrôles, les modalités de taxation et la discrimination RH (qualifiée comme telle) pour les 3 agents.

Une situation personnelle a été résolue et tous les dossiers ont confirmé le bien-fondé de l'action du service, bien que l'un d'eux fasse l'objet d'une publication par le Défenseur des droits.

La caractéristique principale des plaignants est de ne pas être inconnus des services. Ainsi pour le périmètre des 6 dossiers passés par l'IS, l'un correspond à une seconde sollicitation du défenseur, l'un fait suite à une médiation, deux sont issus de réclamations (dont, pour l'un, multiples) et pour les deux derniers, sont des sollicitations directes par les agents des douanes.





Direction générale des douanes et droits indirects

11, rue des Deux Communes
93558 Montreuil Cedex



douane.gouv.fr



douanefrance.mobi



[@douane_france](https://twitter.com/douane_france)

SEPTEMBRE 2018