

Le traitement par l'ARCEP des réclamations des utilisateurs des services postaux

Le cadre juridique et les modalités de traitement des réclamations

Introduction

Aux termes de l'article L. 5-7-1 du code des postes et des communications électroniques (ci-après CPCE), entré en vigueur le 1^{er} janvier 2011 :

« L'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes traite les réclamations des usagers des services postaux qui n'ont pu être satisfaites dans le cadre des procédures mises en place par les prestataires de services postaux autorisés. »

Le présent document détaille le cadre juridique et les modalités de mise en œuvre de ces dispositions. Il est complété par un guide pratique du traitement des réclamations, disponible sur le site internet de l'ARCEP.

I. RAPPEL SUR LES PROCEDURES DE TRAITEMENT DES RECLAMATIONS

I. - 1. Procédures existant chez les prestataires de services postaux

Depuis 2006, les prestataires de services postaux qui distribuent des envois de correspondance doivent être titulaires d'une autorisation délivrée par l'ARCEP. Parmi les obligations afférentes à cette autorisation figure (article R. 1-2-6 du CPCE), la mise en œuvre d'une procédure de traitement des réclamations à disposition des utilisateurs.

Les procédures de traitement des réclamations doivent répondre à plusieurs conditions :

- aux termes mêmes de la décision d'autorisation de l'ARCEP, la procédure doit être accessible, simple et gratuite ;
- une description du processus de traitement des réclamations est fournie à l'ARCEP lors de la demande d'autorisation ;
- une information lisible et accessible est donnée à l'utilisateur sur la possibilité de déposer une réclamation.

Les modalités de dépôt des réclamations sont mentionnées en annexe de la décision de l'ARCEP autorisant chaque prestataire de services postaux. De même, le site internet de l'ARCEP indique les moyens de contacter les prestataires autorisés pour déposer une réclamation (adresse postale, électronique, numéros de téléphone ou de télécopie).

Dans le cas particulier du prestataire chargé du service universel, les dispositions de l'article R. 1-1-9 du CPCE encadrent plus précisément le traitement des réclamations, prévoyant notamment un affichage en point de contact, un accusé de réception à la suite du dépôt d'une réclamation ainsi qu'un délai de réponse inférieur à deux mois. Dans le cas de La Poste, si l'utilisateur n'est pas satisfait du traitement ou de la réponse qui a été apportée à sa réclamation initiale, il peut former un recours par les mêmes canaux que pour la réclamation initiale. Cette nouvelle réclamation est examinée par un service spécifique, différent de celui qui a traité la réclamation initiale.

Enfin, si l'utilisateur estime que sa réclamation n'a toujours pas été traitée de façon satisfaisante, il dispose de la possibilité de déposer un recours auprès du médiateur du groupe La Poste, qui émet un avis.

I. – 2. Les procédures de recours

Le bon traitement des réclamations des utilisateurs constitue un volet important de la réglementation mise en œuvre pour garantir un service de qualité aux utilisateurs. Pour remplir cet objectif, l'article 19 de la directive 97/67/CE modifiée du Parlement européen et du Conseil prévoit trois modalités de traitement des réclamations par les prestataires de services postaux :

- en premier lieu, elle impose la mise en place, par tous les prestataires de services postaux, de procédures de traitement des réclamations des usagers, ce qui donne lieu aux dispositifs sus mentionnés ;
- en deuxième lieu, elle encourage la mise en place de systèmes indépendants de règlement amiable des litiges (médiation) ;
- en troisième lieu, elle impose la possibilité pour les utilisateurs de saisir une autorité nationale compétente si leur réclamation auprès des prestataires de services postaux relevant du service universel n'a pas abouti de manière satisfaisante. Les États membres disposent d'une latitude sur le choix de l'autorité compétente.

Lors de la transposition de la directive 2008/6/CE modifiant la directive 97/67/CE, la loi n° 2010-123 du 9 février 2010 relative à l'entreprise publique La Poste et aux activités postales a introduit, dans le code des postes et des communications électroniques, l'article L. 5-7-1 aux termes duquel, à compter du 1^{er} janvier 2011, « *l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes traite les réclamations des usagers des services postaux qui n'ont pu être satisfaites dans le cadre des procédures mises en place par les prestataires de services postaux autorisés* ».

Par ailleurs, la recommandation 2001/310/CE, s'appliquant aux organes tiers responsables de procédure pour la résolution extrajudiciaire des litiges de consommations (procédures de médiation), incite à mettre en place de telles procédures d'une manière générale, dans le respect des principes suivants : impartialité, transparence, efficacité, équité.

Ainsi, le recours à la médiation et la possibilité de soumettre à une autorité nationale compétente les réclamations qui n'ont pas abouti de façon satisfaisante constituent, dans l'esprit des directives, des outils complémentaires pour améliorer les réponses apportées par les opérateurs aux réclamations des utilisateurs.

II. PRESTATAIRES, SERVICES ET UTILISATEURS ENTRANT DANS LE CHAMP D'APPLICATION DE L'ARTICLE L. 5-7-1 DU CODE DES POSTES ET DES COMMUNICATIONS ELECTRONIQUES

II. – 1. Les « services postaux » offerts par des prestataires autorisés

a) Les « prestataires autorisés »

Mentionnés par la loi, les prestataires autorisés sont listés et identifiés sur le site de l'ARCEP. Il s'agit de La Poste, qui assume par ailleurs les obligations du service universel postal, et des entreprises qui ont obtenu de l'ARCEP l'autorisation requise pour acheminer et distribuer des envois de correspondance sur le territoire national, ou bien les expédier vers l'étranger. Ces prestataires de services postaux ont l'obligation de marquer les envois qu'ils traitent pour permettre d'identifier le prestataire chargé de l'envoi.

En revanche, les entreprises qui ne font que la préparation des envois (les « routeurs ») ou bien qui n'ont pas d'opération de distribution par voie de tournées régulières (les « points relais » pour les colis, les coursiers, les entreprises de courrier express) ne sont pas concernées.

b) Les « services postaux »

Les services offerts par les prestataires de services postaux sont très divers : certains s'adressent à la clientèle résidentielle tandis que d'autres intéressent exclusivement les grandes entreprises ; certains sont des services dits postaux parce qu'ils relèvent de l'activité classique de distribution postale tandis que d'autres (la distribution d'imprimé, le transport express) reposent sur une organisation industrielle différente et obéissent à des régimes réglementaires distincts. En droit, la possibilité offerte par l'article L. 5-7-1 du CPCE ne s'applique qu'aux services postaux.

La loi couvre les services postaux des prestataires autorisés. Cela comprend l'ensemble des services qui relèvent des obligations liées au service universel postal ou aux autorisations comme l'accès aux services postaux, l'information des utilisateurs, les contrats de réexpédition ou de garde, la faculté de déposer une réclamation, ...

En revanche, des activités annexes qui n'ont pas un caractère postal comme les services financiers, le courrier express, la distribution d'imprimés en boîtes aux lettres ou la vente d'objets divers dans les bureaux de poste (cartes téléphoniques, gadgets et objets souvenirs, ...) n'ont pas vocation à donner lieu à un traitement des réclamations par l'ARCEP. Il peut y avoir là un facteur de complexité pour l'utilisateur mais ces domaines sont en dehors du champ des services postaux couverts par la loi.

II. – 2. Les « usagers des services postaux »

Les « usagers des services postaux », mentionnés à l'article L. 5-7-1 du CPCE, peuvent avoir la qualité d'expéditeur ou de destinataire du courrier, celle de particulier « consommateur » ou d'utilisateur professionnel dans leurs relations avec le prestataire de services postaux concerné, ce qui caractérise des situations très différentes.

a) L'expéditeur

Les réclamations portées par les clients résidentiels utilisateurs des services égrenés « grand public » de La Poste sont éligibles aux dispositions faisant intervenir l'ARCEP, ainsi que celles portées par des petits professionnels, utilisateurs des mêmes prestations et se trouvant dans une situation similaire vis-à-vis du prestataire de services postaux concernés.

La procédure prévue par l'article L. 5-7-1 du CPCE ne semble pas adaptée aux besoins des émetteurs d'envois en nombre. Ces derniers disposent d'ores et déjà des procédures spécifiques de règlement de différend et de conciliation prévues par les articles L. 5-4 et L. 5-7 du CPCE. Par ailleurs, il revient aux contrats portant sur l'envoi en nombre de stipuler, le cas échéant, des clauses relatives à la résolution des litiges entre les signataires, qui sont des professionnels. Ces utilisateurs de services postaux n'ont, de plus, pas vocation à utiliser le système classique de traitement des réclamations (ce qui est un préalable à la saisine de l'Autorité dans le cadre de la procédure prévue par l'article L. 5-7-1) pour régler leurs litiges avec les prestataires de services postaux.

Il n'en demeure pas moins que l'article L. 5-7-1 du CPCE ouvre la procédure de traitement des réclamations à l'ensemble des usagers des services postaux. Les réclamations des émetteurs d'envois en nombre y sont donc formellement éligibles.

b) Le destinataire

Les destinataires ont la même faculté de déposer une réclamation que les expéditeurs. En effet, l'article 2, alinéa 17 de la directive postale 2008/6/CE définit l'utilisateur de service postal comme *"toute personne physique ou morale bénéficiaire d'une prestation de service postal en tant qu'expéditeur ou destinataire"*.

Les réclamations formulées sur la réception des envois sont donc éligibles à la procédure du L. 5-7-1 du CPCE.

c) Les cas ne relevant pas de la procédure prévue au L. 5-7-1

Pour ces cas, le dossier sera renvoyé à l'utilisateur en indiquant quelles sont les compétences de l'ARCEP.

II. – 3. Les réclamations « ...qui n'ont pu être satisfaites... »

Les réclamations en cause sont celles que le prestataire de service postal n'a pas traitées (absence de procédure de traitement ou total dysfonctionnement) ou a traitées de façon incorrecte (non réponse, perte de la réclamation, erreur matérielle, ...). L'intervention de l'ARCEP tend dans ce cas à la prise en compte correcte de la réclamation par le prestataire de services postaux concerné.

Entrent également dans le champ d'application de la nouvelle procédure, les réclamations effectivement traitées par les services des prestataires de services postaux mais dont l'issue (la réponse apportée par les services de réclamations ou, pour La Poste, par le médiateur) n'a pas satisfait l'utilisateur.

II. – 4. « ...dans le cadre des procédures mises en place par les prestataires... »

La mission confiée à l'ARCEP constitue une voie de recours au profit de l'utilisateur. Pour pouvoir s'adresser à l'ARCEP, l'usager doit avoir épuisé l'ensemble des procédures mises en place par le prestataire.

Dans les cas où l'ARCEP recevra des réclamations sans que le système classique de traitement des réclamations du prestataire postal concerné n'ait été saisi préalablement, elle informera le réclamant du caractère non recevable de la saisine en lui indiquant le cas échéant l'interlocuteur pertinent.

a) Pour les réclamations concernant La Poste

La Poste présente la spécificité de disposer d'un médiateur, instauré par le décret n° 2007-29 du 5 janvier 2007, codifié à l'article R. 1-1-18 du CPCE. Le médiateur de La Poste fait partie intégrante du groupe La Poste et ne traite que les services offerts par La Poste. Avant de pouvoir saisir le médiateur, il convient de saisir La Poste. Le médiateur publie une recommandation, normalement dans un délai de 2 mois, à laquelle La Poste se soumet le plus souvent, même si elle n'a pas formellement d'obligation en la matière.

Le médiateur du groupe La Poste constitue une instance dotée de moyens importants, notamment d'investigation au sein du groupe La Poste.

Le médiateur de La Poste étant une voie de recours offerte par La Poste à ses usagers, ces derniers ne peuvent saisir l'ARCEP qu'après épuisement de cette voie de recours, soit que le médiateur ait rendu une réponse défavorable ou partiellement défavorable au réclamant, soit qu'il ait donné une réponse favorable mais qui n'aurait pas été suivie par La Poste.

Les réclamations jugées comme étant irrecevables par le médiateur du groupe La Poste peuvent être soumises à l'Autorité qui examinera leur recevabilité à la procédure prévue par l'article L. 5-7-1 sans préjudice de l'appréciation du médiateur concernant la recevabilité du dossier à la médiation.

En cas de saisine directe de l'ARCEP, sans traitement par le système classique des réclamations de La Poste ou par le médiateur de La Poste, l'ARCEP indiquera par courrier au réclamant les démarches qu'il lui appartient de suivre avant de pouvoir saisir valablement l'Autorité.

b) Pour les réclamations concernant un prestataire autorisé autre que La Poste

En l'absence de médiateur sectoriel, l'utilisateur pourra saisir directement l'Autorité si la réponse à la réclamation qu'il a préalablement déposée auprès du prestataire postal concerné ne lui a pas apporté satisfaction ou si le prestataire n'a pas apporté de réponse dans un délai de deux mois.

c) Cas où le réclamant n'a pas épuisé l'ensemble des voies de recours mises en place par le prestataire postal

Pour tout dossier irrecevable du fait de l'absence d'épuisement des voies de réclamation auprès du prestataire postal (et du médiateur pour La Poste), l'ARCEP indiquera par courrier au réclamant les démarches qu'il lui appartient de suivre avant de pouvoir saisir valablement l'Autorité.

Si le réclamant n'a pas respecté le délai de deux mois pour saisir l'ARCEP, le dossier lui est renvoyé en expliquant les modalités de saisine de l'ARCEP ainsi que la possibilité qui lui est offerte de recours devant les instances juridictionnelles.

III. REPONSE APPOORTEE PAR L'ARCEP – MISE EN ŒUVRE

Aux termes de la loi, l'ARCEP doit traiter les réclamations des usagers des services postaux.

III. – 1. Information des utilisateurs sur l'existence de la procédure

Les documents concernant la possibilité et les conditions d'un recours auprès de l'ARCEP se trouvent sur le site internet de l'ARCEP. Ces informations peuvent être adressées par courrier à toute personne sur demande.

L'information relative au traitement par l'ARCEP peut être relayée par les associations de défense des consommateurs.

III. – 2. Recevabilité

La demande de traitement de réclamations peut être déposée par tout utilisateur de services postaux, et devra être adressée à l'ARCEP par courrier

Pour être recevables, les demandes de traitement de réclamations doivent remplir trois conditions cumulatives :

- être formulées en langue française uniquement ;
- concerner une réclamation ayant pour origine une prestation postale d'un prestataire autorisé telle que définie ainsi : courrier, colis, prestations du service universel et hors du service universel ;
- être éligibles à la procédure mise en place par l'article L. 5-7-1 du CPCE.

Conformément à l'article L. 5-7-1 du CPCE, les réclamations des usagers des services postaux ne sont traitées que si elles n'ont pas pu être satisfaites dans le cadre de l'ensemble des procédures mises en place par les prestataires de services postaux autorisés.

L'utilisateur peut toutefois saisir l'ARCEP si aucune réponse ne lui a été fournie dans un délai de deux mois après la date de dépôt de la réclamation auprès de l'instance de recours la plus élevée de prestataire concerné.

Pour être recevable, la demande de traitement de réclamation doit être présentée à l'ARCEP dans un délai de deux mois maximum après :

- que l'instance de recours la plus élevée du prestataire concerné ait formulé une réponse au réclamant ;
- l'expiration du délai de deux mois si aucune réponse n'a été formulée dans cet intervalle par l'instance de recours la plus élevée du prestataire concerné.

III. – 3. Informations et pièces justificatives à fournir par le réclamant

Le déposant d'une demande de réclamation devra fournir les informations et pièces justificatives suivantes :

1. les nom, prénom, qualité et adresse postale du demandeur, et adresse électronique et numéro de téléphone le cas échéant ;
2. la raison sociale du demandeur pour les personnes morales ;
3. une copie de la réclamation déposée auprès du prestataire postal et de la preuve de son dépôt ;
4. une copie de la réponse du prestataire postal, s'il y a réponse ;
5. une copie de l'avis du médiateur du groupe La Poste pour les réclamations déposées auprès de La Poste ;
6. l'ensemble des courriers et pièces contenant toutes les informations que le demandeur estimera nécessaires pour une bonne compréhension de la demande de traitement de réclamation.

En cas de dossier incomplet, l'ARCEP envoie au demandeur un courrier indiquant les pièces ou informations manquantes.

L'ARCEP communique la demande de l'utilisateur au prestataire concerné afin de recueillir les observations de ce dernier, notamment en ce qui concerne les investigations qui auront été menées pour répondre à la réclamation ainsi que les résultats de ces investigations. Dans le cas où le prestataire concerné est La Poste, l'ARCEP demande également transmission du dossier constitué par le médiateur du groupe La Poste pour le cas le concernant.

Le « dernier mot » est ensuite accordé au réclamant, qui peut réagir aux observations de l'opérateur postal (et, le cas échéant, à celles du médiateur de La Poste) et apporter des informations complémentaires s'il le souhaite

III. – 4. Instruction de la réclamation

L'ARCEP se prononce sur la réclamation déposée devant elle au regard :

- des éléments transmis lors de la saisine initiale (les informations et pièces mentionnées au paragraphe 3 ci-dessus) ;
- des compléments d'information transmis par l'opérateur concerné et, le cas échéant, par le médiateur pour les réclamations concernant La Poste ;
- des observations du réclamant, à qui revient le « dernier mot », c'est-à-dire la possibilité de commenter les observations de l'opérateur postal et d'apporter tout complément d'information qu'il juge utile.

III. – 5. Réponse de l'ARCEP

Plusieurs cas de figure sont à prévoir.

- a) Si la réclamation n'a pas été traitée ou a été incorrectement traitée par le prestataire.

Si l'ARCEP considère que le traitement de la réclamation n'est pas satisfaisant, elle demande au prestataire d'y procéder à nouveau. Toutefois, si les éléments disponibles sont suffisamment probants, l'ARCEP pourra directement se prononcer au fond.

- b) Si la réponse donnée par le prestataire ou le médiateur est contestée par l'utilisateur.

Dans ce cas, l'ARCEP se prononce au fond en rendant un avis au niveau du collège de l'Autorité.

Les réclamations recevables sont traitées dans un délai normal de 2 mois, à même d'être rallongé seulement pour les cas les plus complexes. Le délai maximum de traitement est de trois mois. La saisine de l'ARCEP ne fait pas obstacle à la saisine parallèle du juge et elle ne suspend pas le délai de prescription d'un an pour introduire une action en justice.

III. – 6. Publication

- a) Publication ponctuelle

L'ARCEP peut rendre publics les avis mais elle ne fait pas de cette possibilité une obligation. La publication se fait au cas par cas, notamment lorsque les avis relèvent d'une question nouvelle de portée générale ou lorsqu'ils peuvent contribuer à une meilleure information des utilisateurs concernant leurs droits.

- a) Bilan annuel

Un bilan du traitement des réclamations effectué par l'ARCEP est publié chaque année sur le site internet de l'Autorité.