

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

Consultation sur le dispositif de traitement des réclamations
du 2 au 30 avril 2013

AVERTISSEMENT

L'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ci-après « l'ARCEP ») met en consultation publique son bilan du dispositif de traitement des réclamations des usagers des services postaux.

L'avis des personnes intéressées est sollicité sur l'ensemble du présent document. Les commentaires doivent être transmis à l'ARCEP par courriel à l'adresse dispositifreclamations@arcep.fr avant le 30 avril 2013. Il sera tenu le plus grand compte des commentaires publics transmis à l'ARCEP, les principes décrits dans le présent document pouvant évoluer, en tant que besoin, au vu des contributions reçues.

Dans un souci de transparence, l'Autorité publiera l'intégralité des commentaires qui lui auront été transmis, à l'exclusion des parties couvertes par le secret des affaires. A cette fin, les contributeurs sont invités à reporter dans une annexe spécifique les éléments qu'ils considèrent devoir être couverts par le secret des affaires. Les contributeurs sont invités à limiter autant que possible les passages couverts par le secret des affaires.

Ce document est disponible en téléchargement sur le site : <http://www.arcep.fr>

Sommaire

CONSULTATION SUR LES MODALITES DE TRAITEMENT PAR L'ARCEP DES RECLAMATIONS DES USAGERS DES SERVICES POSTAUX	2
Introduction	2
1. LE DISPOSITIF DE MISE EN ŒUVRE DES COMPETENCES DE TRAITEMENT DES RECLAMATIONS DE L'AUTORITE	4
a. Le dispositif de traitement des réclamations de l'Autorité	4
b. Les enseignements à tirer des avis de l'Autorité	4
c. Le bilan annuel de l'Autorité prévu dans le dispositif de traitement des réclamations	5
2. L'EVOLUTION DU DISPOSITIF DE TRAITEMENT DES RECLAMATIONS DE L'AUTORITE	6
a. L'envoi des observations de l'opérateur postal au réclamant	6
b. Le délai de traitement des réclamations par l'Autorité	7
c. L'envoi de dossiers irrecevables au médiateur du groupe La Poste pour traitement ou pour réorientation au sein de La Poste	8
d. La publication des avis	9
e. Autres améliorations	10

Consultation sur les modalités de traitement par l'ARCEP des réclamations des usagers des services postaux

Introduction

Conformément à la loi du 9 février 2010, les utilisateurs des services postaux peuvent, depuis le 1^{er} janvier 2011, saisir l'ARCEP des réclamations qui n'ont pu être satisfaites dans le cadre des procédures mises en place par les prestataires de services postaux.

Le traitement des réclamations permet à l'Autorité d'identifier des améliorations qu'il appartient ensuite aux opérateurs postaux, notamment La Poste, de mettre en œuvre. Cette compétence de traitement des réclamations constitue ainsi un levier d'action pour un meilleur fonctionnement des services postaux et une bonne prise en compte des attentes des utilisateurs.

Pour préciser les modalités de mise en œuvre de cette compétence, l'Autorité a rendu public, le 17 janvier 2011, le dispositif de traitement des réclamations. Celui-ci avait « *vocation à s'appliquer pour une période de deux ans* » à l'issue de laquelle il conviendrait de l'évaluer. Le présent document a pour objectif, à la suite de deux ans d'expérience de traitement des réclamations, de consulter les parties concernées sur les améliorations à apporter au dispositif actuel.

Les trois niveaux de traitement des réclamations

Conformément à la directive 97/67/CE (telle que modifiée par les directives de 2002 et 2008), le cadre juridique français prévoit trois niveaux de traitement des réclamations pour les utilisateurs de services postaux.

- En premier lieu, l'article L. 3-2 du code des postes et des communications électroniques (ci-après « CPCE ») prévoit que chaque prestataire de services postaux doit « *mettre en place des procédures simples, transparentes et gratuites de traitement des réclamations* ». Ces réclamations sont recevables pendant un an. Conformément aux dispositions de la directive, cette procédure de réclamation doit être ouverte aux expéditeurs comme aux destinataires. Le site internet de l'Autorité indique les moyens de contacter les prestataires autorisés pour déposer une réclamation (adresse postale, électronique, numéros de téléphone ou de télécopie).
- En deuxième lieu, il est possible, pour les litiges concernant La Poste ayant fait l'objet d'un rejet définitif, de saisir le médiateur du groupe La Poste, selon les modalités prévues à l'article R. 1-1-18 du CPCE. Le médiateur se prononce dans un délai de 2 mois.
- Enfin, l'article L. 5-7-1 du CPCE prévoit que l'ARCEP « *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* ». Lorsque la demande est recevable, elle fait l'objet d'une instruction et donne lieu à un avis du collège de l'Autorité.

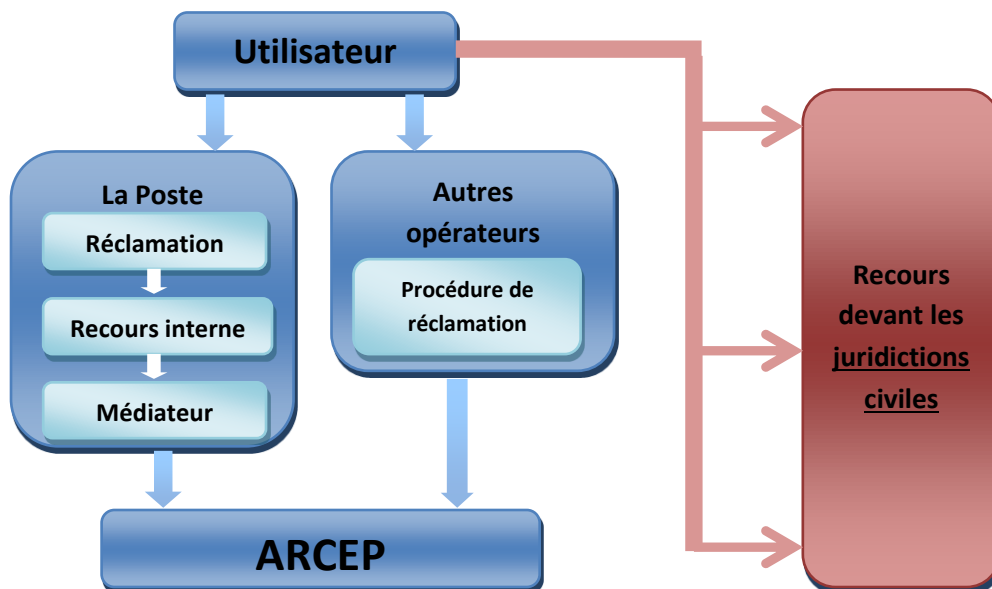
Le régime de responsabilité et d'indemnisation applicable aux services postaux

Outre ces processus de traitement des réclamations, les utilisateurs peuvent se prévaloir du régime de responsabilité applicable aux services postaux. Ainsi, indépendamment de toute réclamation auprès des prestataires de services postaux ou de l'ARCEP, il est possible de saisir les instances juridictionnelles. En effet, les articles L. 7 et L. 8 du CPCE précisent que la responsabilité des prestataires de services postaux peut être engagée dans les conditions prévues par le code civil (articles 1134 et suivants et 1382 et suivants). L'utilisateur peut donc à tout moment, dans un délai d'un an, saisir les juridictions civiles d'un litige l'opposant à un opérateur postal (article L. 10 du CPCE).

Néanmoins, le CPCE, qui prévoit que la responsabilité des prestataires de services postaux tient compte des caractéristiques des envois et des tarifs d'affranchissement, détermine des plafonds d'indemnisation¹.

Il convient d'attirer l'attention des utilisateurs sur l'importance de ne pas laisser passer le délai d'un an s'ils souhaitent introduire une action en justice, la saisine de l'Autorité n'interrompant pas le délai de prescription de l'action. Ainsi, même si une demande est en cours de traitement par l'Autorité, l'utilisateur peut saisir le juge.

Les possibilités de recours offertes aux utilisateurs de services postaux



¹ Il ressort, cependant, de la jurisprudence de la Cour de cassation que les dispositions du CPCE qui limitent la responsabilité des opérateurs postaux ne s'appliquent pas en cas de faute lourde.

1. Le dispositif de mise en œuvre des compétences de traitement des réclamations de l'Autorité

a. Le dispositif de traitement des réclamations de l'Autorité

Conformément à l'article L. 5-7-1 du CPCE, l'Autorité « *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* ». Pour préciser les conditions d'exercice de cette compétence, elle a rendu public, le 17 janvier 2011, le dispositif de traitement des réclamations des usagers des services postaux².

Ce dispositif permet aux utilisateurs de se renseigner sur la possibilité de saisir l'Autorité et sur les critères de recevabilité de la demande, notamment sur les démarches qu'il leur appartient de faire avant de saisir l'Autorité. Il contient également des informations sur le processus de traitement des réclamations, utiles, par exemple, pour comprendre les délais de traitement et pour s'informer sur les personnes qui sont consultées par l'Autorité dans le cadre de son instruction.

Le dispositif précise, par ailleurs, les possibilités ouvertes aux utilisateurs pour le cas où leur demande ne serait pas recevable, c'est-à-dire les procédures de traitement de réclamations que doivent mettre en place tout opérateur postal et par lesquelles il faut passer avant de saisir l'Autorité. Il rappelle également la possibilité de saisir le juge civil.

Le bilan annuel publié par l'Autorité, présenté ci-dessous, est un document rétrospectif qui complète le dispositif de traitement des réclamations.

b. Les enseignements à tirer des avis de l'Autorité

Si la mission de traitement des réclamations de l'Autorité l'amène à traiter le dossier de chaque réclamant individuel, son intérêt réside aussi dans les enseignements de portée générale qui résultent de ses avis, même s'ils sont dépourvus de valeur juridique contraignante.

En effet, à travers le traitement des réclamations, l'Autorité est informée des préoccupations des utilisateurs dans leur ensemble. Réciproquement, cette mission lui permet d'informer ces derniers de ce qu'ils peuvent attendre du service postal.

Chaque avis de l'Autorité cherche, par conséquent, à dépasser le problème rencontré par le réclamant individuel et à fournir des éléments permettant une meilleure information de l'ensemble des utilisateurs concernant, par exemple, leurs droits et l'appréciation portée par l'Autorité sur le sujet concerné. Ainsi, la plupart de ces avis :

² http://www.arcep.fr/uploads/tx_gspublication/dispositif-reclamation-postal-janv2011.pdf

- rappellent le droit applicable au cas d'espèce, qu'il résulte de la loi, de textes réglementaires (décrets, arrêtés, décisions de l'Autorité) ou des conditions de vente, et en précisent la portée (« *Il résulte de l'ensemble de ces dispositions que...* ») ;
- examinent dans quelle mesure la pratique de l'opérateur postal est, au cas d'espèce, conforme à ces règles ou stipulations contractuelles ;
- donnent, en conclusion, l'avis de l'Autorité et, le cas échéant, précisent les demandes faites à l'opérateur postal concerné.

c. Le bilan annuel de l'Autorité prévu dans le dispositif de traitement des réclamations

Concurremment à la présente consultation et ainsi qu'il était prévu dans le dispositif de traitement des réclamations, l'ARCEP met à disposition du public un bilan annuel relatif aux demandes de traitement des réclamations. Ce document, publié en même temps que la présente consultation pour l'année 2012, est disponible sur le site <http://www.arcep.fr>.

Le bilan annuel présente un résumé des avis rendus sur les dossiers recevables mais également des informations relatives à certains dossiers qui, bien qu'ils se soient révélés irrecevables, soulevaient une question de portée générale. Cette publication est également l'occasion de rappeler aux utilisateurs certains sujets d'ordre pratique, dont les modalités de saisine de l'Autorité. Enfin, le traitement des réclamations permet à l'ARCEP d'identifier des améliorations qu'il appartient ensuite aux opérateurs postaux, notamment La Poste, de mettre en œuvre et dont les résultats sont présentés dans le bilan annuel.

2. L'évolution du dispositif de traitement des réclamations de l'Autorité

Il a été prévu que la procédure suivie par l'Autorité évolue en fonction du retour d'expérience des deux premières années de traitement des réclamations. Cette partie de la consultation présente les modifications proposées par l'Autorité. Elle invite les parties intéressées à faire part de leurs observations et de leurs suggestions.

a. L'envoi des observations de l'opérateur postal au réclamant

L'article 31 du règlement intérieur de l'Autorité³ prévoit que le rapporteur chargé d'instruire une réclamation, ou son adjoint, « *communiqua la demande de traitement de réclamation au prestataire postal et l'invite à présenter ses observations* ». Ainsi, le prestataire postal est informé de chaque réclamation le concernant et a la possibilité de présenter toute information ou observation qu'il juge utile. L'Autorité estime que cet élément de la procédure est indispensable.

L'Autorité a estimé qu'il convenait d'adapter la procédure afin de mieux prendre en compte l'avis du réclamant. Comme le précise le premier bilan annuel de traitement des réclamations de l'Autorité, publié en avril 2012 pour l'année 2011, « *dans le cadre de la procédure actuellement appliquée, c'est à celui-ci que revient « le dernier mot ». Il peut réagir aux observations faites par La Poste et par son médiateur sur sa réclamation* ». Depuis cette date, pour chaque saisine, les rapporteurs accordent au réclamant la possibilité de commenter les observations de l'opérateur, et d'apporter tout autre complément d'information qu'il juge utile.

Evolution effectuée : Dans le cadre de leur instruction, les rapporteurs accordent au réclamant 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.

Questions :

1 – Cette pratique, d'ores et déjà mise en œuvre, appelle-t-elle des commentaires de votre part ? Vous semble-t-elle pertinente et suffisante pour prendre en compte l'avis du réclamant ?

2 – Avez-vous d'autres suggestions ?

³ Dans sa rédaction issue de la décision n° 2010-1354 en date du 16 décembre 2010.

b. Le délai de traitement des réclamations par l'Autorité

Le document portant sur les modalités de traitement des réclamations, publié le 17 janvier 2011, précise que « *Le délai de traitement de la réclamation est d'un mois, sauf pour les cas particulièrement complexes ou demandant des investigations spécifiques de la part de l'ARCEP* »⁴.

La première année de traitement des réclamations a montré qu'un délai d'un mois était ambitieux et ne se prêtait pas à un traitement adapté des dossiers : la procédure comportait au début de 2011 une phase préliminaire d'instruction, offrant la possibilité pour le prestataire postal de présenter ses observations conformément à l'article 31 du règlement intérieur de l'Autorité, ainsi qu'une deuxième phase d'instruction, préalable à l'adoption d'un avis par l'Autorité. De surcroît, au cours de l'année 2011, l'Autorité a ajouté une nouvelle étape à cette procédure, visant une meilleure prise en compte de l'avis du réclamant (cf. a.).

Avis rendus en 2012	Nombre d'avis	Temps moyen de traitement
Total	9	3 mois 25 jours (115 jours)*
- Dont avis traitant d'un nouveau thème	4	4 mois 25 jours (145 jours)
- Dont avis concernant un thème ayant déjà fait l'objet d'un avis	5	3 mois 1 jour (91 jours)
<i>*En 2012, en raison de circonstances imprévues, deux avis ont fait l'objet d'un délai de traitement sensiblement plus long que celui visé. Excepté ces deux cas, le délai de traitement moyen était de 91 jours pour l'ensemble des avis rendus.</i>		

Si un délai d'un mois est certes trop court, il convient cependant que les dossiers soient traités aussi rapidement que possible. Ainsi, les associations des consommateurs ont indiqué à l'Autorité qu'un délai dépassant six mois ne serait pas souhaitable, notamment pour un consommateur désireux saisir les juridictions civiles une fois l'avis de l'Autorité notifié. A cet égard, il faut rappeler qu'à défaut de disposition contraire dans la loi, la saisine de l'Autorité n'a aucun effet suspensif de la prescription annuelle⁵. Les utilisateurs peuvent donc, en principe, saisir simultanément l'Autorité et le juge civil. Toutefois, la procédure instituée devant l'Autorité peut utilement contribuer à la résolution extrajudiciaire des litiges des utilisateurs.

Compte tenu de ces contraintes, un délai de quatre mois semble plus approprié et plus conforme au temps de traitement actuel, présenté dans le tableau ci-dessus. Comme l'Autorité l'avait noté en 2011, il ne semble pas nécessaire ou souhaitable de donner une valeur juridique contraignante à ce délai.

⁴ http://www.arcep.fr/uploads/tx_gspublication/dispositif-reclamation-postal-janv2011.pdf

⁵ L'article L. 10 du CPCE précise que « *Les actions en responsabilité pour avaries, pertes ou retards engagées au titre des articles L. 7 et L. 8 sont prescrites dans le délai d'un an à compter du lendemain du jour du dépôt de l'envoi* ».

Proposition 1 : L'Autorité envisage de retenir pour le traitement des réclamations un délai indicatif de quatre mois. Les courriers d'accusé de réception de la réclamation par l'Autorité mentionneraient ce délai indicatif et rappelleraient que la saisine de l'Autorité n'interrompt pas la prescription (même si une demande est en cours de traitement par l'Autorité, l'utilisateur peut saisir le juge).

Questions :

1 - Que pensez-vous de cette proposition ? En particulier, un délai de quatre mois vous semble-t-il approprié ?

2 – Avez-vous d'autres suggestions ?

c. L'envoi de dossiers irrecevables au médiateur du groupe La Poste pour traitement ou pour réorientation au sein de La Poste.

Avant de saisir l'Autorité, le réclamant doit avoir épuisé l'ensemble des procédures de traitement des réclamations mises en place par l'opérateur postal. Pour La Poste, cette obligation implique un traitement par les services de cette dernière ainsi que par le médiateur du groupe La Poste.

La pratique actuelle de l'Autorité, pour tout dossier concernant La Poste qui n'est pas passé par ces étapes, est de le renvoyer au médiateur pour traitement par ses services ou pour réorientation au sein de La Poste, selon le cas.

Or, cette procédure est source de problèmes :

- l'Autorité ne reçoit pas d'accusé de réception du médiateur, qui a indiqué aux services de l'Autorité les difficultés que cette démarche poserait à ses propres services ; dans ces conditions, l'Autorité ne peut pas s'assurer que le médiateur (ou La Poste) a bien reçu le dossier et que ce dernier est traité dans les délais (ceux imposés au réclamant) ;
- de même, le courrier adressé par l'Autorité au réclamant et l'informant que sa réclamation a été transmise au médiateur peut être source de confusion pour celui-ci ; en effet, le réclamant pourrait interpréter cette démarche comme une saisine du médiateur, ce qui n'est pas le cas pour les demandes qui n'ont pas encore été traitées par La Poste elle-même.

Proposition 2 : L'Autorité propose de modifier les procédures de façon à ce que tout dossier irrecevable du fait de l'absence d'épuisement des voies de réclamation auprès de l'opérateur postal (et du médiateur pour le groupe La Poste) ne soit plus retransmis à l'opérateur (au médiateur pour le groupe La Poste). Elle propose en revanche que ses services indiquent directement au réclamant les démarches qu'il lui appartient de suivre avant de pouvoir saisir valablement l'Autorité.

Le courrier envoyé au réclamant serait alors l'occasion de mieux informer ce dernier des différentes procédures de réclamation, notamment celles de saisine de l'Autorité.

Questions :

1 – *Que pensez-vous de cette proposition ?*

2 – *Quelles autres évolutions suggérez-vous ?*

d. La publication des avis

Il est utile que les enseignements retirés du traitement des réclamations soient régulièrement portés à l'attention du public. L'Autorité publie d'ores et déjà chaque année un bilan du traitement des réclamations. Ce document porte sur les demandes reçues et les avis rendus mais aussi sur les améliorations des services postaux que l'Autorité a pu identifier. Il permet, ainsi, de faire part aux utilisateurs des évolutions déjà mises en place par les opérateurs, ainsi que celles auxquelles ils peuvent s'attendre.

L'Autorité estime qu'il est également pertinent de se réserver la possibilité de publier l'intégralité de certains avis, sous réserve du respect du secret des affaires et de l'anonymat des personnes concernées. Cette démarche pourrait s'avérer particulièrement utile pour les cas où elle permettrait de renseigner les utilisateurs sur un sujet n'ayant pas déjà fait l'objet d'un avis ou pour ceux où il serait nécessaire d'informer le public rapidement.

D'ailleurs, si à ce jour l'Autorité n'a pas jugé nécessaire de publier systématiquement ses avis, elle n'a pas pour autant exclu la possibilité de le faire ou d'en publier certains. Elle a, par exemple, rendu publique une version anonyme de l'avis n° 2011-1015 du 20 octobre 2011 portant sur la distribution des colis postaux.

Le retour d'expérience de 2011 et de 2012 montre qu'il y a des thèmes récurrents : les faits et les conclusions de ces avis ne permettent donc pas de renseigner davantage le consommateur et leur caractère récurrent peut être appréhendé dans le bilan annuel de traitement des réclamations de l'Autorité. Cependant, d'autres avis traitent d'un sujet nouveau et d'une portée générale, ou contiennent des informations permettant aux utilisateurs, par exemple, d'être mieux informés de leurs droits ou de l'appréciation portée sur un sujet donné par l'Autorité. Il semble donc approprié que l'Autorité publie ces derniers avis, notamment dans le cas où le bilan de fin d'année ne permettrait pas d'explicitier assez précisément les enseignements retirés.

Proposition 3 : L'Autorité se propose de conserver la faculté de rendre publics les avis, sans pour autant faire de cette possibilité une obligation. La publication se ferait 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.

Questions :

1 – *Que pensez-vous de cette proposition ?*

2 – *Avez-vous d'autres suggestions ?*

e. Autres améliorations

Quelles autres améliorations suggèreriez-vous ? Pourquoi ?